



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 2.6.2005
KOM(2005) 232 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL
RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET**

**"Udformning af et strategisk koncept med henblik på bekæmpelse af organiseret
kriminalitet"**

{SEC (2005) 724}

1. INDLEDNING

1. Det Europæiske Råd opfordrede på sit møde den 4. og 5. november 2004 Rådet og Kommissionen til som led i Haag-programmet¹ at udforme et strategisk koncept med henblik på bekæmpelse af organiseret kriminalitet på EU-plan sammen med andre partnere såsom Europol, Eurojust, Cepol og taskforcen af politichefer. Denne meddelelse repræsenterer Kommissionens bidrag til denne strategi.
2. Siden Amsterdam-traktatens ikrafttræden har EU vedtaget adskillige handlingsplaner til bekæmpelse af organiseret kriminalitet², hvoraf den sidste hedder "Forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet: en EU-strategi for begyndelsen af det nye årtusind"³. På det nederlandske formandskabs initiativ blev der i 2004 indledt drøftelser, som den 2. december 2004 mandede ud i vedtagelse af Rådets konklusioner om udformning af et strategisk koncept med henblik på bekæmpelse af organiseret kriminalitet⁴.
3. På EU-plan er der siden etableringen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed blevet taget forskellige lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige initiativer, der har bidraget til forebyggelsen og bekæmpelsen af organiseret kriminalitet. Nu er tiden kommet til at integrere de forskellige redskaber og foranstaltninger (forebyggelse, strafferet og procesret), man har lanceret på lokalt plan, nationalt plan eller EU-plan, og fylde eventuelle huller ud. EU bør tage skridt til at udforme og gennemføre en politik til bekæmpelse af organiseret kriminalitet, som skal bakkes op af de fornødne finansielle midler.
4. Siden september 2001 er kampen mod terrorisme kommet i fokus. Skønt der er forbindelser mellem organiseret kriminalitet og terrorisme, udgør organiseret kriminalitet i sig selv fortsat en trussel mod samfundet. Den organiserede kriminalitet underminerer legitime økonomier og udgør en destabiliserende faktor for samfundets sociale og demokratiske struktur. Det må derfor hilses velkommen, at Det Europæiske Råd har sat bekæmpelsen af organiseret kriminalitet højt på dagsordenen. I forbindelse med bekæmpelsen af denne plage er det vigtigt, at samtlige aktører bestræber sig på at finde balancen mellem på den ene side en effektiv retshåndhævelse og retsforfølgelse af organiseret kriminalitet og på den anden side respekten for de grundlæggende rettigheder og friheder.
5. Det er en vanskelig opgave at udvikle et strategisk koncept med henblik på bekæmpelse af organiseret kriminalitet, fordi selve begrebet "organiseret kriminalitet" fortsat er komplekst trods de forskellige forsøg, der hidtil er blevet gjort på at definere udtrykket "kriminel organisation"⁵. De prioriteter, som Rådet

¹ EUT C 53 af 3.3.2005, s. 1.

² Handlingsplan til bekæmpelse af organiseret kriminalitet (EFT C 251 af 15.8.1997), Rådets resolution om forebyggelse af organiseret kriminalitet (EFT C 408 af 29.12.1998), Wienerhandlingsplanen (EFT C 19 af 23.1.1999).

³ EFT C 124 af 3.5.2000.

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

⁵ Se fælles aktion med henblik på at gøre det til en strafbar handling at deltage i en kriminel organisation i EU's medlemsstater (EFT L 333 af 9.12.1998). Dok. 6204/2/97 ENFOPOL 35 REV 2. Artikel 2 i FN's konvention om bekæmpelse af transnational organiseret kriminalitet (A/RES/55/25).

opstillede den 2. december 2004, dækker desuden flere forskellige områder, herunder forbedring af den eksisterende viden om, hvordan man kan begrænse organiseret kriminalitet, forebyggelse, retshåndhævelse, retligt samarbejde og samarbejde med tredjelande (se afsnit 2). De foranstaltninger, der stilles forslag om i denne kontekst, kan således berøre lovovertrædelser, der ikke eller ikke udelukkende har forbindelse til organiseret kriminalitet. Omvendt har initiativer, der tjener til at udmønte eksempelvis princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser i straffesager, indflydelse på mange former for alvorlig grænseoverskridende kriminalitet. En strategisk tilgang vil sikre et effektivt samarbejde mellem alle relevante aktører.

6. Grundet det strategiske koncepts store rækkevidde er det nødvendigt at foretage en prioritering mellem de spørgsmål, der behandles i denne meddelelse. I afsnit 2 gennemgås målsætningerne for de prioriterede dele af det strategiske koncept med henblik på bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Visse aspekter behandles kun ganske kort, idet de er nærmere beskrevet andetsteds⁶. Afsnit 3 indeholder en kort gennemgang af opfølgningen af midtvejsevalueringen af EU-strategien for det nye årtusind⁷, mens der i afsnit 4 kigges fremad. Bilag 1 indeholder en liste over foranstaltningerne til gennemførelse af det strategiske koncept med henblik på bekæmpelse af organiseret kriminalitet med angivelse af, hvem der har ansvaret for de forskellige foranstaltninger, frister og prioriteringer. Bilag 2 indeholder en fortegnelse over og resuméer af de seneste meddelelser og rådskonklusioner om emnet. Bilag 3 giver en detaljeret redegørelse for opfølgningen af midtvejsevalueringen af EU-strategien for det nye årtusind.

2. PRIORITEREDE EMNER OG MÅLSÆTNINGER

2.1. Bedre viden om organiseret kriminalitet og forbedring af indsamlingen og analysen af informationer

7. Den teknologiske udvikling og globaliseringen giver nye muligheder for kriminelle organisationer. For at forebygge og bekæmpe organiseret kriminalitet er der behov for at samle og ajourføre vores viden om organiseret kriminalitet, kriminelle grupper og de lovlige sektors sårbare punkter og udvikle bedre redskaber, jf. også mange af de allerede nævnte strategidokumenter og ikke mindst Haag-programmet. Det fremtidige **EU-system til opgørelse af kriminalstatistikker** bør indsamle oplysninger fra de retshåndhævende myndigheder og ligeledes kvantitative oplysninger baseret på opinionsundersøgelser foretaget blandt borgerne og virksomhederne og **måle kriminaliteten og viktimiseringen** i bestemte grupper for derigennem at hjælpe beslutningstagningen på forskellige politiske områder. Kriminalstatistiksystemet vil blive udviklet i samarbejde med medlemsstaterne, og der vil alt efter behov blive gjort brug af Fællesskabets statistiske program. Der er også brug for at videreudvikle, afprøve og udbrede en metode til gennemførelse af undersøgelser af de forskellige økonomiske sektors sårbarhed over for organiseret kriminalitet. På basis heraf agter Kommissionen hvert år eller hvert andet år at udsende en **rapport om kriminaliteten i EU**.

⁶ Især de initiativer, der er en del af Haag-programmet, f.eks. EU's narkotikastrategi for 2005-2012 (dok. 15074/04).

⁷ Dok. 10925/03 CRIMORG 49, som RIA-Rådet tog til efterretning den 2./3.10.2003.

8. Haag-programmet fremhævede behovet for at opstille en **metodologi for efterretningsstyret retshåndhævelse på EU-plan** for at sætte beslutningstagerne i stand til at definere europæiske retshåndhævelsesstrategier baseret på tilbundsgående undersøgelser. I denne forbindelse er det vigtigt at have adgang til alle relevante oplysninger (se afsnit 2.3.3), at udarbejde europæisk efterretningsmateriale om kriminalitet, og at styrke tillidsforholdet mellem de retshåndhævende myndigheder i Europa og på internationalt plan. Kommissionen vil fremlægge en meddelelse om en EU-politik for efterretningsstyret retshåndhævelse i 2005.
9. Som led i denne politik bør der udvikles en **europæisk model for strafferetlige efterretninger** til behandling af emner såsom kohærente efterretningsaktioner, -produkter og -tjenester, der udføres/leveres af nationale organer og EU-organer, der beskæftiger sig med området retfærdighed, frihed og sikkerhed, synkronisering af nationale trusselsvurderinger baseret på en fælles metodologi og understøttet af sektorspecifikke sårbarhedsundersøgelser, udlevering af kvantitative og kvalitative oplysninger fra den private sektor og andre relevante data fra de europæiske kriminalstatistikker, der er under udvikling. I overensstemmelse med Haag-programmet bliver et af modellens centrale elementer Europols trusselsvurderinger om organiseret kriminalitet baseret på synkroniserede nationale vurderinger.
10. **Forskningen** i organiseret kriminalitet finansieres via det sjette forskningsrammeprogram og de forberedende sikkerhedsforskningsforanstaltninger. Det er tanken, at forskningen i organiseret kriminalitet skal udgøre en del af det nye sikkerhedsforskningsprogram og andre hermed beslægtede områder i udkastet til syvende forskningsrammeprogram. Det vil også være muligt at gennemføre specifikke forskningsprojekter via **AGIS-programmet**, efterfølgeren hertil under de finansielle overslag (2007-2013) og de ressourcer, der afsættes til gennemførelse af **undersøgelser**.

2.2. Styrke forebyggelsen af organiseret kriminalitet

11. En effektiv politik til forebyggelse af kriminalitet går videre end det klassiske politisamarbejde og bygger også på god governance, gennemsigtighed, ansvarlighed og normer for den offentlige og private sektors sociale ansvar for at mindske mulighederne for at begå kriminalitet. Nogle medlemsstater er gået nye veje og benytter en **administrativ strategi** til at forhindre kriminelle organisationer i at trænge ind på legale markeder. Rådet har for nylig vedtaget henstillinger⁸ om, at denne strategi fortjener at blive udforsket nærmere og udbredt i hele EU. På EU-plan agter Kommissionen at udvikle en model for såkaldt "**crime proofing**" af **ny lovgivning** og nye **produkter og tjenester**, der kan benyttes til at undgå, at der uforvarende skabes nye muligheder for organiseret kriminalitet.
12. Kriminelle organisationer benytter ofte **korrupcion**⁹ som et middel til at trænge ind på legale markeder. Derfor er videreudvikling og implementering af en samlet EU-politik for korrupsionsbekæmpelse, inkl. strafferetlige foranstaltninger, en stramning af de etiske principper og integriteten i den offentlige forvaltning og en forbedring af overvågningen af de nationale antikorrupsionspolitikker som led i

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

⁹ Jf. KOM(2003) 317. Europa-Parlamentets beslutning nr. A5-0367/2003.

europæiske, internationale og andre standarder af meget stor betydning, også for gennemførelsen af FN's konvention mod korruption¹⁰. Et af Kommissionens strategiske målsætninger for 2005-2009 består i at fremme gennemsigtigheden i den offentlige sektor, og der vil snart følge en hvidbog om et europæisk initiativ til fremme af gennemsigtigheden.

13. I Dublin-erklæringen¹¹ anerkendtes **partnerskaber mellem den offentlige og private sektor** som et effektivt middel til at bekæmpe kriminalitet generelt og organiseret kriminalitet i særdeleshed. En af Kommissionens prioriterede opgaver i 2006 vil bestå i at udarbejde og gennemføre en EU-handlingsplan for partnerskaber mellem det offentlige og det private som led i Haag-programmet.
14. Forebyggelse af menneskesmugling, der er en særlig grov form for kriminalitet og udtryk for en uacceptabel tilsidesættelse af menneskerettighederne, udgør en helt central opgave. Kommissionen vil forelægge en meddelelse herom i 2005, der vil tage udgangspunkt i en samlet tilgang med fokus på menneskerettigheder og ofrene for menneskesmugling.
15. Der er mulighed for at modtage **finansiel bistand** til præventive foranstaltninger via **strukturfondene**, men medlemsstaterne har kun i sjældne tilfælde benyttet sig heraf¹², hvilket har tilskyndet Kommissionen til at foreslå, at der under de finansielle overslag for 2007-2013 indrettes et **rammeprogram for sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder**.

2.3. Stærkere redskaber og et forbedret samarbejde

2.3.1. Styrke efterforskningen af organiseret kriminalitet

16. **Særlige efterforskningsteknikker** har vist deres værd i forbindelse med politiets, toldvæsenets og retsvæsenets efterforskning af grænseoverskridende organiseret kriminalitet. Konventionen fra 2000 om gensidig retshjælp i straffesager og protokollen fra 2001¹³ giver mulighed for at benytte sådanne teknikker, men ingen af de to tekster er endnu trådt i kraft, hvorfor man har vedtaget en særskilt rammeafgørelse om **fælles efterforskningshold**¹⁴. Der skal arbejdes videre på dette område for at forbedre brugen af fælles efterforskningshold og andre særlige efterforskningsteknikker.
17. For at fremskynde og forenkle **bevisoptagelsen** på tværs af landegrænserne har Kommissionen fremsat forslag om en europæisk bevissikringskendelse, der for visse bevistyper erstatter den gensidige retshjælp¹⁵. På mellemlang sigt bør princippet om gensidig anerkendelse udvides til at omfatte alle former for beviser. Kommissionen har planer om flere initiativer angående bevismateriales antagelighed som forklaret i meddelelsen om princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager¹⁶.

¹⁰ A/58/422.

¹¹ Dok. 16302/03 CRIMORG 96.

¹² Italiens Mezzogiorno-program er en bemærkelsesværdig undtagelse. Jf. også Kommissionens meddelelse om supplerende retningslinjer til brug for kandidatlandene, KOM(2003) 110.

¹³ EFT C 197 af 12.7.2000, s. 1. EFT C 326 af 21.11.2001, s. 1.

¹⁴ EFT L 162 af 20.6.2002, s. 1.

¹⁵ KOM(2003) 688.

¹⁶ KOM(2005) 195.

Disse initiativer vil forstærke den gensidige tillid ved at sikre en fair balance mellem effektiv retsforfølgelse og retten til forsvar. **Brugen af efterretningsoplysninger på tværs af grænserne** som bevismateriale er et andet emne, der skal arbejdes videre med.

18. I lighed med indsamlingen af bevismateriale som led i finansielle efterforskninger (se afsnit 2.3.2) er spørgsmålet om indsamling, lagring og udveksling af elektronisk bevismateriale af stigende relevans, og Kommissionen vil snart tage hul på behandlingen heraf i overensstemmelse med opfordringen fra Det Europæiske Råd den 16. og 17. december 2004¹⁷.
19. **Lagring af data** med henblik på elektronisk kommunikation udgør et vigtigt element i efterforskningen af kriminelle handlinger begået ved hjælp af informationsteknologi. Den fordrer en balance mellem hensynet til en effektiv retshåndhævelse, beskyttelsen af grundlæggende rettigheder og den finansielle byrde, som forpligtelserne medfører for tjenesteudbydere. Som reaktion på de forskellige juridiske overvejelser vil Kommissionen i 2005 forelægge et forslag til direktiv, som vil være den mest hensigtsmæssige form for retsakt.
20. Der er ofte behov for **vidner og andre samarbejdsvillige personer** for at kunne bringe nøglepersoner fra den organiserede kriminalitet for retten. Med henvisning til to rådsresolutioner¹⁸ blev der i EU-strategien for det nye årtusind stillet forslag om at gøre en ekstra indsats på dette område. Rådet har opfordret Kommissionen til at udforme et program for beskyttelse af vidner i sager vedrørende terrorisme¹⁹. Europol har udarbejdet to nyttige dokumenter²⁰, og Kommissionen er i færd med at udfærdige en retsakt om dette emne.
21. I nogle medlemsstater har man dannet **særlige efterforskningshold** eller udpeget **særlige anklagere**, som tager sig af lovovertrædelser forbundet med organiseret kriminalitet. Der er tale om hold bestående af personer med ekspertise på forskellige områder. Kommissionen opfordrer alle medlemsstaterne til at overveje denne model.

2.3.2. *Bedre redskaber til håndtering af de finansielle aspekter af organiseret kriminalitet*

22. Det er penge, der driver den organiserede kriminalitet. Hvis man fjerner muligheden for at hvidvaske gevinsten fra kriminelle handlinger eller for at finansiere kriminelle aktiviteter, vil den organiserede kriminalitet miste en stor del af sin motivation og handlekraft. Derfor er en **stærkelse af muligheden for at indefryse og konfiskere udbyttet af kriminelle handlinger** af afgørende betydning for bekæmpelsen og forebyggelsen af kriminalitet. Kommissionen vil derfor arbejde for, at efterforskningsholdenes evner til at foretage **finansielle analyser** forbedres, og tilskynde til gennemførelse af lovgivning, der kan bidrage til en hurtig identifikation og opsporing af ulovlige finansielle bevægelser og andre transaktioner.

¹⁷ Dok. 16238/04 CONCL 4. Dok. 16089/04 JAI 566.

¹⁸ EFT C 327 af 7.12.1995, s. 5. EFT C 10 af 11.1.1996, s. 1.

¹⁹ Erklæring af 25.3.2004 om bekæmpelse af terrorisme.

²⁰ "Basic principles of European Union police co-operation in the field of witness protection" og "Common Criteria for taking a witness into a Protection Programme". Begge dokumenter er klassificeret som "EU RESTRICTED".

23. Der er blevet opnået enighed om tre rammeafgørelser om **indefrysning og konfiskation** af formuegoder, idet der dog i det ene tilfælde er taget visse forbehold²¹. Rammeafgørelsen om konfiskation af udbyttet fra kriminelle handlinger fastslår, at medlemsstaterne kan benytte ikke-strafferetlige procedurer ved anvendelsen af de udvidede konfiskationsbeføjelser. I betragtningerne henvises der også til FN-konventionen om grænseoverskridende organiseret kriminalitet, som giver de kontraherende parter mulighed for at pålægge lovovertræderen at godtgøre, at det påståede udbytte fra kriminalitet stammer fra lovlige kilder, herunder ved at vende **bevisbyrden** og/eller lempe **kravene til bevisførelsen**. Kommissionen vil tage EU-lovgivningen om konfiskation af udbytte fra strafbare forhold op til revision i lyset heraf. Den vil desuden undersøge, hvilke regler der bør gælde for **returnering af konfiskerede formuegoder som kompensation eller oprejsning** til identificerbare ofre for kriminalitet eller velgørende organisationer.
24. Forslaget til tredje direktiv om hvidvaskning af penge²² repræsenterer en styrkelse af den eksisterende EU-lovgivning på området, idet det bl.a. indeholder en udvidelse af definitionen af prædikatforbrydelser og pålægger nye kategorier af personer indberetningspligt. For at sikre, at finansieringsinstitutter og andre også i fremtiden vil deltage aktivt i kampen mod hvidvaskning af penge, er det vigtigt at kunne påvise, at indberetningerne rent faktisk giver resultat. Derfor skal de **finansielle efterretningsenheder** garantere et tilstrækkeligt **feedback**.
25. Kriminelle organisationer benytter en medlemsstats finansielle system til at sætte penge fra kriminelle aktiviteter i andre medlemsstater i omløb. Europol forsøger at identificere forbindelser mellem de kriminelle aktiviteter og finansielle transaktioner via de såkaldte "Analysis Work Files", f.eks. **SUSTRANS-projektet**. Alle medlemsstater bør aktivt støtte dette arbejde ved at forsyne Europol med oplysninger af høj kvalitet.
26. **Protokollen til 2000-konventionen om gensidig retshjælp** i straffesager tjener til at lette samarbejdet i forbindelse med grænseoverskridende finansielle undersøgelser. Kun få medlemsstater har hidtil ratificeret protokollen, så det er usikkert, hvornår den træder i kraft. Da princippet om gensidig anerkendelse gradvist skal erstatte den gensidige retshjælp, vil Kommissionen skulle overveje nye lovgivningsmæssige forslag²³.
- 2.3.3. *Forbedring af adgangen til og udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem de retshåndhævende myndigheder*
27. Det Europæiske Råd understregede i Haag-programmet, at en styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed kræver en nyskabende tilgang til **grænseoverskridende udveksling af retshåndhævelsesoplysninger**. Handlingsplanen til gennemførelse af Haag-programmet vil bygge videre på de initiativer, som Kommissionen har truffet for at gennemføre **tilgængelighedsprincippet i forbindelse med udveksling af retshåndhævelsesoplysninger, fælles standarder for adgang til dataene** og

²¹ Rammeafgørelse 2003/577/JHA af 22.7.2003. Rammeafgørelse 2005/212/JHA af 24.2.2005. Der blev indgået en politisk aftale i juni 2004 om et udkast til en rammeafgørelse om anvendelse af princippet af gensidig anerkendelse på afgørelser om konfiskation.

²² KOM(2004) 448.

²³ Fodnote 16.

interoperabilitet mellem nationale databaser og EU-databaser. De nationale databaser og EU-databaserne bør gradvist overgå til at benytte samme standarder og kompatible teknologier for at garantere den selektive udveksling af retshåndhævelsesdata, men det er samtidig vigtigt at sikre forbindelsen til internationale databaser. Foranstaltninger vedrørende **beskyttelse af persondata og datasikkerhed**, som især har relation til oplysningernes proportionalitet, integritet og fortrolighed samt adgangen til effektive retsmidler, bør tage hensyn til disse udvidede muligheder. Kommissionen vil forelægge et lovgivningsmæssigt forslag herom i 2005.

28. Der er behov for et intensivt **samarbejde** mellem de nationale retshåndhævende myndigheder og de kompetente EU-organer for at opbygge et tillidsforhold. Der bør gøres brug af de etablerede informationskanaler, f.eks. Europols "Virtual Private Network" eller Europols "Information System", som om nødvendigt suppleres med ekspertnetværk (se afsnit 2.4).

2.3.4. *Styrkelse af det interinstitutionelle samarbejde og samarbejdet på tværs af jurisdiktioner*

29. Haag-programmet fremhæver behovet for at **intensivere det praktiske samarbejde** mellem medlemsstaternes politi- og toldmyndigheder og med Europol og Eurojust. Anklagemyndigheder/domstole og Eurojust skal inddrages på et tidligt tidspunkt, f.eks. i forbindelse med telefonaflytninger og udstedelse af arrestordrer. Det praktiske samarbejde bør især bestå af **fælles operationer mellem toldmyndigheder, politimyndigheder og/eller de retlige myndigheder**. Der bør tilskyndes til etablering af **fælles samarbejdsstrukturer i de indre grænseregioner i EU**. Desuden foreslår Kommissionen, at der i fremtiden systematisk ydes penge til fælles **EU-operationer** over de finansielle overslag for 2007-2013. Den komité, der i henhold til forfatningstraktatens artikel III-261 skal sikre, at det operationelle samarbejde om den indre sikkerhed fremmes og styrkes, skal lette samordningen af medlemsstaternes kompetente myndigheders indsats.

30. Som opfølgning på grønbogen²⁴ om dette spørgsmål vil Kommissionen gennemføre en konsekvensanalyse og udarbejde en hvidbog vedrørende et lovgivningsmæssigt forslag om etablering af Den Europæiske Anklagemyndighed ud fra Eurojust, der i overensstemmelse med den fremtidige forfatningstraktat skal have til opgave at efterforske og retsforfølge sager, hvor der er begået lovovertrædelser til skade for EU's finansielle interesser²⁵, og den vil se nærmere på muligheden for at udvide Den Europæiske Anklagemyndigheds kompetence til også at omfatte alvorlig grænseoverskridende kriminalitet.

2.4. Forbedre brugen af og styrke de eksisterende organer

31. Det er vigtigt at **ratificere og gennemføre de relevante retsakter om Europol og Eurojust**, herunder de tre protokoller²⁶ til Europol-konventionen. I beretningen om

²⁴ KOM(2001) 715 endelig af 11.12.2001, "Grønbog om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser og oprettelse af en europæisk anklagemyndighed".

²⁵ Meddelelse fra Kommissionen om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser - bekæmpelse af svig - handlingsplan for 2004-2005, KOM(2004) 544 endelig.

²⁶ EFT C 358 af 13.12.2000, s. 1. EFT C 312 af 16.12.2002, s. 1. EUT C 2 af 6.1.2004, s. 1.

gennemførelsen af Eurojust-afgørelsen²⁷ blev der påpeget en række mangler, herunder forskelle i de nationale medlemmers retlige beføjelser, der svækker afgørelsens effektivitet.

32. **Eurojusts²⁸ og Europols potentiale** for at bekæmpe organiseret kriminalitet **er endnu ikke blevet udnyttet fuldt ud** af medlemsstaterne. Betydningsfulde multilaterale sager bør henvises til Eurojust, og eksempler på alvorlig grænseoverskridende kriminalitet bør indberettes til Eurojust. Informationsstrømmen til Europol er fortsat utilstrækkelig. Der må søges nye veje til at forøge den systematiske indberetning af kvalitetsoplysninger om igangværende eller nyligt afsluttede efterforskninger i medlemsstaterne. Europol vil få lettere adgang til oplysninger om organiseret kriminalitet, hvis samtlige medlemsstater begynder at benytte Europols informationssystem (**Europol Information System**).
33. Europol og Eurojust bør i højere grad inddrages i efterforskningen af sager vedrørende grænseoverskridende organiseret kriminalitet og i de fælles efterforskningsholds arbejde. Den eksisterende lovgivning og forfatningstraktaten åbner nye muligheder for Europol og Eurojust, og de bør udnyttes. Mere specifikt bør man overveje muligheden for at forøge **Europols og Eurojusts ansvar for koordineringen af komplekse grænseoverskridende operationer og kriminelle efterforskninger** i sager vedrørende alvorlig kriminalitet og organiseret kriminalitet. De kan således yde logistisk bistand, stille ekspertise til rådighed, forbedre kendskabet til bedste praksis og gøre større brug af **Europol/Eurojust-aftalen**.
34. **Efteruddannelse og udvekslingsprogrammer** bør fremmes via **CEPOL** med midler fra EU-budgettet. Kommissionen har foreslået, at disse aktiviteter udvides i omfang og sikres større gennemslagskraft²⁹.
35. **Grænseforvaltningsagenturet**, hvis hovedopgave ganske vist består i at forbedre gennemførelsen af Schengen-reglerne for personkontrollen ved de ydre grænser, bør stille oplysninger til rådighed og spille en rolle i forbindelse med koordineringen af operationer, der tjener til at bekæmpe organiseret kriminalitet med relation til ulovlig immigration i samarbejde med medlemsstaterne og Europol, og udvikle en **integreret risikoanalysemodel**.

2.5. Forbedre lovgivningen om nødvendigt

36. Lovovertrædelser begået som led i grænseoverskridende organiseret kriminalitet berettiger i kraft af deres karakter og potentielle konsekvenser, at der skabes et fælles grundlag i EU for bekæmpelsen af sådanne lovovertrædelser. Det seneste eksempel herpå er forslaget til rammeafgørelse om bekæmpelse af organiseret kriminalitet³⁰, der søger at fastlægge en harmoniseret definition på lovovertrædelser med forbindelse til deltagelse i en kriminel organisation og at fastsætte ensartede sanktioner. Efter Kommissionens opfattelse bør der ske en **indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger som supplement til den gensidige anerkendelse**

²⁷ KOM(2004) 457.

²⁸ Rådets konklusioner om bedre anvendelse af Eurojust, dok. 15285/04, dok. 12561/4/04 REV4.

²⁹ KOM(2004) 623.

³⁰ KOM(2005) 6.

af retsafgørelser i straffesager³¹. Ved vedtagelsen af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre³² erklærede Rådet, at det var "enigt om i overensstemmelse med artikel 31, litra e), i TEU at fortsætte arbejdet med den indbyrdes tilnærmelse af definitionerne af de lovovertrædelser, der er anført i artikel 2, stk. 2, i rammeafgørelsen" med henblik på at nå til samme retlige forståelse blandt medlemsstaterne³³. Kommissionen vil derfor undersøge mulighederne for en yderligere indbyrdes tilnærmelse af lovgivningen vedrørende straffesager, f.eks. lovgivningen om forfalskninger, ulovlig våbenhandel, svig, herunder især skattesvig og identitetstyveri, miljøkriminalitet, afkrævning af beskyttelsespenge og afpresning.

2.6. Forbedre opfølgningen og evalueringen

37. Adskillige instrumenter indeholder i dag bestemmelser om en evaluering af den politik, der føres over for organiseret kriminalitet, eller bidrager til denne evaluering. De har behov for en vis raffinering, eftersom Haag-programmet indeholder en opfordring til at gennemføre en **evaluering** af såvel gennemførelsen som virkningerne af EU's politikker på området frihed, sikkerhed og retfærdighed. Kommissionen finder dette punkt meget vigtigt og vil med henvisning til forfatningstraktatens **artikel III-260** redegøre for sin holdning til evalueringsspørgsmålet i 2006. Med hensyn til bekæmpelsen af organiseret kriminalitet vil den fremtidige rapport om kriminaliteten i EU og trusselvurderingerne om organiseret kriminalitet (se afsnit 2.1) blive vigtige redskaber for evalueringen af de forskellige spørgsmål, der har relation til organiseret kriminalitet. Grundet deres horisontale indvirkning bør der først og fremmest lægges vægt på at foretage evalueringer af toldsamarbejdet, af bekæmpelsen af korruption og af kampen mod økonomisk kriminalitet, jf. også de respektive meddelelser herom³⁴.

2.7. Styrke samarbejdet med tredjelande og internationale organisationer

38. I denne tid med åbne grænser, global integration og indbyrdes afhængighed hænger den **interne sikkerhed** i EU uadskilleligt sammen med **sikkerhedsforholdene uden for EU**. Den eksterne dimension af EU's svar på organiseret kriminalitet og andre trusler mod sikkerheden har udviklet sig betydeligt de seneste år. Der er behov for en yderligere forbedring af **bilaterale, regionale og internationale initiativer**.

39. Samarbejdet med **især bestemte tredjelande** om bekæmpelse af organiseret kriminalitet bør udbygges yderligere gennem aftaler og andre instrumenter. Dette samarbejde bør omfatte **udbredelse af relevante EU-benchmarks og internationale standarder**.

40. EU bør fremme og støtte udviklingen af **regionale tilgange og samarbejdsformer** for at bekæmpe organiseret kriminalitet, navnlig i de regioner, der grænser op til EU.

41. EU bør også bakke uforbeholdent op om dels formuleringen af **multilaterale tilgange** til bekæmpelsen af organiseret kriminalitet for at sikre ratifikationen og

³¹ Punkt 17.

³² EFT L 190 af 18.7.2002, s. 1.

³³ Dok. 9958/02 ADD1 REV1 JAI 138.

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

gennemførelsen af internationale instrumenter såsom FN-konventionerne om transnational organiseret kriminalitet og korruption, dels udformningen af **internationale standarder** og regler i andre fora såsom Europarådet, G8, Den Finansielle Aktionsgruppe (FATF), OSCE og OECD.

42. **Et direkte samarbejde mellem Europol og Eurojust** på den ene side og **lande/organer uden for EU** på den anden side er afgørende for at give politisamarbejdet og det retlige samarbejde uden for EU's grænser en europæisk dimension. Europol bør gå videre med sin strategi for etableringen af eksterne forbindelser 2004-2006³⁵, og Eurojust bør udvikle sin egen strategi på dette område.

2.8. **Prioriteter som led i bekæmpelsen af bestemte former for organiseret kriminalitet på EU-plan og opfølgningen heraf**

43. I Rådets tværfaglige gruppe er man enedes om at analysere Europols rapport om organiseret kriminalitet, konsultere Eurojust og Europol og derpå fremsende resultatet til de relevante organer i Rådet med henblik på at opstille et begrænset antal årlige strategiske prioriteter som led i kampen mod organiseret kriminalitet³⁶.

44. I henhold til Haag-programmet skal Rådet benytte Europols årlige trusselsvurderinger til at opstille sådanne prioriteter fra begyndelsen af 2006. For at sætte Europol i stand til at opfylde dette krav skal der øjeblikkeligt tages skridt til at indlede arbejdet med efterretningsstyret retshåndhævelse. Dette vil kræve en betydelig indsats fra ikke blot Europols side, men også fra medlemsstaternes og de kompetente EU-organers side (jf. afsnit 2.1).

3. **RESUME AF OPFØLGNINGEN AF KONKLUSIONERNE I MIDTVEJSEVALUERINGEN AF EU-STRATEGIEN FOR DET NYE ÅRTUSIND**

45. Midtvejsevalueringens konklusioner indeholder seks forslag til yderligere foranstaltninger. Forslaget angående narkotikahandel er blevet imødekommet med Rådets vedtagelse af en rammeafgørelse om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende narkotikahandel i oktober 2004³⁷. Arbejdet med de fem øvrige forslag er godt i gang. Kommissionen har fremsat et forslag til Rådets afgørelse om **udveksling af oplysninger fra strafferegistre**³⁸ og udarbejdet en hvidbog om samme emne³⁹. En meddelelse om **rettighedsfrakendelse** vil følge senere i 2005. Forslaget til et tredje direktiv om hvidvaskning af penge⁴⁰ indeholder en bestemmelse om, at man skal forhindre, at **store kontante betalinger** benyttes til hvidvaskning af penge. Udviklingen af **sammenlignelige kriminalstatistikker** er et langsigtet projekt, som Kommissionen har indledt sammen med andre interesserede parter. Den vil i løbet af 2005 fremlægge en handlingsplan til opgørelse af kriminalstatistikker i EU. Der er blevet iværksat en undersøgelse vedrørende **skattesvig**. Resultaterne heraf forventes at foreligge i juli 2005. Kommissionen

³⁵ Dok. 12660/04 EUROPOL 44.

³⁶ Dok. 16183/04 CRIMORG 152.

³⁷ EUT L 335 af 11.11.2004, s. 8.

³⁸ KOM(2004) 664.

³⁹ KOM(2005) 10.

⁴⁰ KOM(2004) 448.

(OLAF) og Europol vil inden for rammerne af deres respektive beføjelser tilbyde medlemsstaterne assistance i form af en **serviceplatform for fælles toldoperationer** i 2005. Endelig arbejder Kommissionen på et forslag om beskyttelse af **vidner og andre samarbejdsvillige personer**.

4. VEJEN FREM

46. Med udgangspunkt i målsætninger redegøres der i denne meddelelse for det strategiske koncept med henblik på bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Bilag 1 indeholder en liste over de foranstaltninger, der skal træffes i løbet af de kommende fem år. Når først Rådet har godkendt det, skulle det strategiske koncept med henblik på bekæmpelse af organiseret kriminalitet supplere handlingsplanen for gennemførelsen af Haag-programmet, da det bidrager til at styrke friheden, sikkerheden og retfærdigheden i EU. Den vigtigste opgave i fremtiden vil bestå i at udforme og integrere de forskellige elementer i en europæisk model for efterretninger om kriminalitet, og denne opgave vil skulle løftes af medlemsstaterne og EU's forskellige institutioner og organer i fællesskab.
47. Det strategiske koncept bør betragtes som et såkaldt levende dokument. Kommissionen er blevet opfordret til at forelægge Rådet en årlig rapport om gennemførelsen af Haag-programmet ("resultattavlen"), hvori der bl.a. gøres status over arbejdet med det strategiske koncept. Som et alternativ kunne der foretages en særskilt evaluering af sidstnævnte for at fokusere evalueringen på den årlige opstilling af strategiske prioriteter for kampen mod organiseret kriminalitet i EU.
48. Det anbefales, at der foretages en særskilt evaluering af det strategiske koncept ved udgangen af 2006, der kan tjene som benchmark forud for gennemførelsen af de finansielle overslag for 2007-2013. Den vil desuden være nyttig med udsigten til forfatningstraktatens ikrafttræden.