

Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

Informationsnummer

Indhold

Side

Retsakter vedtaget i henhold til afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union

2000/C 124/01

Forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet: En EU-strategi for begyndelsen af det nye årtusind

1

(Retsakter vedtaget i henhold til afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union)

**FOREBYGGELSE OG BEKÆMPELSE AF ORGANISERET KRIMINALITET:
EN EU-STRATEGI FOR BEGYNDELSEN AF DET NYE ÅRTUSIND**

(2000/C 124/01)

Det Europæiske Råd i Amsterdam vedtog på sit møde den 16.-17. juni 1997 en handlingsplan til bekæmpelse af organiseret kriminalitet.

I løbet af den korte periode, hvor handlingsplanen har været i kraft, er der gjort betydelige fremskridt i henseende til at udvikle og gennemføre foranstaltninger med sigte på at forebygge og bekæmpe organiseret kriminalitet rettet mod Den Europæiske Union og dens medlemsstater. Der kan nævnes følgende eksempler herpå: Der er indført en ordning for gensidig evaluering med henblik på at indkredse problemer i forbindelse med gennemførelse af foranstaltningerne, og man har med held indledt en første evalueringsrunde; et europæisk retligt netværk, der er udstyret med et telekommunikationssystem, har påbegyndt sit arbejde med at strømline det internationale samarbejde; der er etableret et kontakt- og støttet net med henblik på yderligere at forbedre de årlige situationsrapporter om organiseret kriminalitet; der er vedtaget fælles aktioner vedrørende Falcone-programmet, hvidvaskning af penge og opsporing af aktiver; om at gøre det strafbart at deltage i en kriminel organisation og om den bedste praksis i forbindelse med gensidig retshjælp i straffesager; der er udarbejdet en førtiltrædelsespagt med ansøgerlandene, ligesom der er blevet identificeret nye foranstaltninger vedrørende f.eks. forebyggelse af organiseret kriminalitet og EU's strategi til bekæmpelse af højteknologi-kriminalitet. EU har gjort sig stærkt gældende i forhandlingerne i FN om udkastet til konvention mod grænseoverskridende organiseret kriminalitet og i Europarådet om udkastet til konvention om Internetkriminalitet.

Disse betydelige fremskridt skyldes i vid udstrækning handlingsplanens præcise karakter og de tidsplaner, den indeholder. Den stærke konsensus om handlingsplanen, som medlemsstaterne var nået frem til, bidrog til at skabe det politiske og faglige klima, der var påkrævet for både på EU-plan og nationalt plan at få truffet de nødvendige beslutninger. De nationale eksperter, der er tilknyttet Rådets Generalsekretariat, har i væsentlig grad bidraget til gennemførelsen heraf.

Det Europæiske Råd i Wien opfordrede i december 1998 til en styrkelse af EU's indsats til bekæmpelse af international organiseret kriminalitet på baggrund af de nye muligheder, som blev åbnet med Amsterdamtraktaten. I henhold til punkt 47 i handlingsplanen fra 1998, som Det Europæiske Råd vedtog i Wien, skal der foretages en endelig udformning af handlingsplanen fra 1997 og en evaluering af dens gennemførelse, ligesom der bør overvejes en opfølgning heraf.

Punkt 43 ff. i handlingsplanen fra 1998 rummer visse supplerende elementer af direkte betydning for EU's strategi til bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Yderligere elementer findes i Rådets resolution af 21. december 1998 om forebyggelse af organiseret kriminalitet eller er blevet føjet til som følge af udviklingen på andre områder (f.eks. de henstillinger, der er udarbejdet som led i arbejdet med de årlige situationsrapporter og arbejdet med fastlæggelsen af de fælles holdninger vedrørende den foreslåede FN-konvention mod grænseoverskridende organiseret kriminalitet og protokollerne hertil samt den foreslåede Europaråds-konvention vedrørende Internetkriminalitet).

Det Europæiske Råd i Tammerfors den 15.-16. oktober 1999 slog fast, at borgerne har ret til at forvente, at EU sætter ind over for den trussel mod deres frihed og juridiske rettigheder, som grov kriminalitet udgør. For at imødegå denne trussel er der behov for en fælles indsats til forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet og kriminelle organisationer i hele EU. Der er behov for en fælles mobilisering af politi og retsvæsen for at sikre, at kriminelle ikke kan skjule sig selv eller udbyttet fra strafbare forhold inden for EU (punkt 6 i formandskabets konklusioner). Det Europæiske Råd slog endvidere fast, at det ligger det stærkt på sinde at få styrket bekæmpelsen af grov organiseret og

grænseoverskridende kriminalitet. Et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed forudsætter en effektiv og omfattende strategi for bekæmpelsen af alle former for kriminalitet. Der bør ske en afbalanceret udvikling af kriminalitetsbekæmpende foranstaltninger på EU-plan, samtidig med at enkeltpersoners og økonomiske aktørers frihed og juridiske rettigheder beskyttes (punkt 40 i formandskabets konklusioner).

Det Europæiske Råd afstak nogle hovedlinjer for indførelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union. Et af de tre vigtigste områder er bekæmpelsen af organiseret kriminalitet på EU-plan. En del af konklusionerne er af direkte betydning for det fremtidige arbejde med forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet.

På nuværende tidspunkt er der endnu ingen klar indbyrdes sammenhæng mellem disse elementer, og de udgør derfor ingen klar og sammenhængende EU-strategi på dette område. I overensstemmelse med det mandat til at overveje en opfølgning af handlingsplanen fra 1997, der blev givet af Det Europæiske Råd i Wien, bør de forskellige elementer samles i ét dokument med en angivelse af, hvilke foranstaltninger der bør træffes, og hvorledes de bør prioriteres, hvem der bør have ansvaret herfor, og inden for hvilke tidsfrister de bør gennemføres.

I det foreliggende dokument er de forskellige elementer blevet samlet og inddelt efter deres hovedsigte. Endvidere har man tilstræbt at placere udkastene til henstillinger i sammenhæng med udviklingen inden for EU. Udkastene til henstillinger bør bedømmes på baggrund af en samlet vurdering af, hvad der bør gøres, og hvordan der bør prioriteres i lyset af de ressourcer, der er til rådighed. Målet bør være en samlet EU-strategi for forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet, en strategi, hvori der er fastlagt en prioritering samt klare tidsfrister for gennemførelsen af de foranstaltninger, som er anført under de enkelte punkter, og hvori der er angivet en klar fordeling af ansvaret for deres gennemførelse.

Det finske formandskab har orienteret Europa-Parlamentet om de igangværende drøftelser i Rådet ved en skrivelse fra Rådets formand af 21. december 1999.

DEL 1

BAGGRUND

Det Europæiske Råd anmodede på sit møde i Wien i december 1998 EU om at styrke sin indsats til bekæmpelse af international organiseret kriminalitet på baggrund af de nye muligheder, som blev åbnet med Amsterdam-traktaten. Det foreliggende dokument har til formål at imødekomme denne anmodning.

Omfanget af den organiserede kriminalitet i EU er i stadig vækst. Medlemsstaternes bidrag til de årlige situationsrapporter om organiseret kriminalitet vidner om dette fænomen og om de mangeartede måder, hvorpå organiseret kriminalitet gennemtrænger mange dele af samfundslivet over hele Europa.

Organiseret kriminel virksomhed er dynamisk af natur. Den behøver ikke at holde sig inden for stive strukturer. Den har vist sig at være i besiddelse af evnen til at optræde foretagsomt, forretningsmæssigt og yderst fleksibilitet i sin reaktion på skiftende markeds kræfter og situationer.

Organiserede kriminelle grupper holder sig almindeligvis ikke inden for nationale grænser. De etablerer ofte partnerskaber inden for og uden for EU's område enten med enkeltpersoner eller med andre netværk med henblik på begåelse af enkeltstående eller flere forbrydelser. Disse grupper synes i stigende grad at operere på såvel det lovlige som det ulovlige marked, idet de benytter sig af bistand fra ikke-kriminelle forretningsfolk med særlig ekspertise og ikke-kriminelle strukturer til deres kriminelle virksomhed. De drager endvidere fordel af den frie bevægelighed for kapital, varer, personer og tjenester i EU som helhed.

Som følge af mange organiserede kriminelle gruppers stadigt mere sofistikerede karakter er disse i stand til at benytte sig af hullerne i og forskellene mellem medlemsstaternes lovgivning og til at udnytte den manglende overensstemmelse mellem de forskellige ordninger.

Om end truslen fra organiserede kriminelle grupper uden for EU's område synes at være voksende, forekommer de grupper, der hidrører fra og opererer i hele Europa, og som i overvejende grad består af EU-statsborgere og EU-bosiddende, at udgøre en væsentlig større trussel. Disse grupper styrker deres internationale kriminelle kontakter og retter deres virksomhed mod det europæiske samfunds samfunds- og forretningsstruktur, f.eks. gennem hvidvaskning af penge, ulovlig narkotikahandel og økonomisk kriminalitet. De synes at være i stand til at operere nemt og effektivt såvel i Europa som i andre dele af verden, idet de imødekommer den ulovlige efterspørgsel gennem anskaffelse og levering af varer og tjenester lige fra narkotika og våben til stjalne køretøjer og hvidvaskning af penge. Deres samordnede bestræbelser på at påvirke og hæmme de retshåndhævende myndigheder og retsvæsenets arbejde illustrerer disse kriminelle organisationers omfang og professionelle kompetence.

Dette kræver en dynamisk og koordineret indsats fra samtlige medlemsstater, en indsats, hvormed der ikke kun tages hensyn til nationale strategier, men som også skal udvikle sig til en integreret, tværfaglig strategi. Imødegåelsen af den organiserede kriminalitets altid skiftende karakter gør det påkrævet, at denne indsats og denne strategi forbliver fleksible.

Truslen fra den nationale og internationale organiserede kriminalitet nødvendiggør en samordnet indsats fra medlemsstaternes og EU's side, og at EU som sådan samordner sin indsats inden for første, anden og tredje søjle. I det vedlagte strategidokument, der bygger videre på den handlingsplan, som blev godkendt af Det Europæiske Råd i Amsterdam i 1997⁽¹⁾, og på Rådets og Kommissionens handlingsplan for, hvorledes Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres, der blev godkendt af Det Europæiske Råd i Wien 1998⁽²⁾, samt på konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors den 15.-16. oktober 1999, beskrives rammen for det arbejde, der skal udføres i Rådet, Kommissionen, Europol, det europæiske retlige netværk og medlemsstaterne, som reaktion på denne udfordring.

⁽¹⁾ EFT C 251 af 15.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ EFT C 19 af 23.1.1999, s. 1.

DEL 2

POLITISKE RETNINGSLINJER OG DETALJEREDE HENSTILLINGER**KAPITEL 2.1: Forbedring af indsamlingen af analysen af oplysninger om organiseret kriminalitet**

Politisk retningslinje

EU-strategien bør bygge på pålidelige og velbegrundede oplysninger om organiseret kriminalitet og lovovertrædere.

Eksisterende mandater og initiativer

I overensstemmelse med henstilling nr. 2 i handlingsplanen til bekæmpelse af organiseret kriminalitet (i det følgende benævnt »handlingsplanen fra 1997«) har Europol udarbejdet årsberetninger om organiseret kriminalitet på grundlag af informationer fra medlemsstaterne. Disse er blevet brugt af Rådet i forbindelse med udformningen af en fælles politik til bekæmpelse af organiseret kriminalitet. I punkt 44, litra d), i Rådets og Kommissionens handlingsplan for, hvordan Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres (i det følgende benævnt »handlingsplanen fra 1998«), opfordres der til videreudvikling af disse årsberetninger om organiseret kriminalitet med henblik på fastlæggelse af fælles strategier. I punkt 48, litra a), nr. iii), i handlingsplanen fra 1998 opfordres der til forbedring af de statistiske oplysninger om grænseoverskridende kriminalitet.

Den gensidige evaluering, som foregår på grundlag af Rådets fælles aktion af 5. december 1997 og punkt 47, litra c), i handlingsplanen fra 1998, bør også indgå i denne proces.

Europol har søgt at udvikle en efterretningsmodel, som bl.a. kan bruges til at afdække udviklingstendenser inden for den organiserede kriminalitet.

Kommissionen har meddelt, at den agter at fremlægge et forslag om en forbedret samkøring af de data, som indsamles af de nationale retshåndhavende myndigheder og sikkerhedsmyndigheder vedrørende formodede forbrydelser og mistænkte lovovertrædere, når der rimelig grund til at antage, at der er tale om organiseret kriminalitet (Euclid-programmet). Forslaget skal i overensstemmelse med henstillinger nr. 2 i handlingsplanen fra 1997 indeholde bestemmelser om fælles standarder for indsamling og analyse af data om, hvem der har adgang til forskellige former for data, og om, hvorledes disse data kan anvendes og udveksles mellem medlemsstaterne.

Kommissionen har anvendt Falcone-programmet og andre relevante EU-programmer — i overensstemmelse med de bestemmelser, der gælder herfor — til at tilskynde akademikere og videnskabsmænd til i højere grad at medvirke i analysen af organiseret kriminalitet. Også dette er i tråd med henstilling nr. 2 i handlingsplanen fra 1997. Det er for så vidt også i tråd med punkt 22 i Rådets resolution af 21. december 1998 om forebyggelse af organiseret kriminalitet (i det følgende benævnt »Rådets resolution fra 1998 om forebyggelse«), hvori medlemsstaterne og de berørte institutioner opfordres til at udnytte relevante fælleskabsprogrammer bl.a. i forbindelse med aktiviteter som led i forebyggelsen af organiseret kriminalitet.

Analyse

Der er brug for en fortsat indsats for at forbedre gyldigheden, pålideligheden og den internationale sammenlignelighed af data om organiseret kriminalitet og de årlige situationsrapporter. I den forbindelse bør der — i videst mulig udstrækning — udarbejdes en fælles definition af indsamling og brug af data om organiseret kriminalitet og dermed relaterede fænomener, således at der kan foretages en praktisk, strategisk analyse med henblik på indførelse af de mest hensigtsmæssige foranstaltninger til bekæmpelse og forebyggelse af organiseret kriminalitet.

Der er behov for en proaktiv, informationsbaseret metode til at afsløre og afbryde international organiseret kriminel virksomhed, pågribe lovovertrædere, optrevle de kriminelle netværk samt beslaglægge og konfiskere udbyttet fra kriminalitet. Måretningen af efterforskningen og planlægningen af samfundets reaktion på organiseret kriminalitet forudsætter et kendskab til lovovertræderens profil, motiver og arbejdsmetoder, til omfanget af og tendenserne inden for organiseret kriminalitet, til den organiserede kriminalitets indvirkning på samfundet og til effektiviteten af indsatsen mod organiseret kriminalitet. Dette kendskab omfatter operationelle data (data vedrørende mistænkte enkeltpersoner og afslørede tilfælde) og empiriske data (kvalitative og kvantitative kriminologiske data). Det bør sikres, at der kan foretages en rettidig og effektiv udveksling af data mellem de forskellige myndigheder under skyldig hensyntagen til bestemmelserne om databeskyttelse.

Forbedrede data om organiseret kriminalitet kan også være en hjælp for medlemsstaterne og Rådet ved planlægningen af kriminalitetsforebyggelse og derigennem bidrage til at beskytte de potentielle ofre for kriminalitet mest muligt. Sådanne forbedrede data kan navnlig tilvejebringes ved at supplere beskrivelserne af, hvorledes forbrydelserne er blevet begået, og hvor de er blevet begået, og mere generelt ved at højne nytteværdien af de oplysninger, som behandles af det kriminalretlige system.

Detaljerede henstillinger

Henstilling nr. 1. En evalueringsordning og en tidsramme for gennemførelse af henstillingerne bør indgå som et integrerende led i forberedelsen og behandlingen af årsberetningerne om organiseret kriminalitet. Et af hovedformålene med kontakt- og støttenettet bør være at få fastlagt en fælles EU-definition af, hvilke emner og fænomener der vedrører organiseret kriminalitet. Der bør også lægges vægt på at indkredse nye udviklingstendenser. Der er brug for en yderligere indsats for at tilskynde akademikere og videnskabsmænd til gennem undersøgelser og forskning at bidrage til forståelse af fænomenet organiseret kriminalitet.

Ansvarlige: medlemsstaterne, Europol, Rådet, Kommissionen

Måldato: fortløbende aktivitet

Prioritet: 1 ⁽¹⁾

KAPITEL 2.2: **Forhindre organiseret kriminalitet i at trænge ind i den offentlige og lovlige private sektor**

Politisk retningslinje

EU-strategien bør søge at forhindre organiseret kriminalitet i at trænge ind i den offentlige og lovlige private sektor.

Eksisterende mandater og initiativer

Henstilling nr. 7, 8 og 29 i handlingsplanen fra 1997 omhandler indsamling og udveksling af oplysninger for at forhindre organiseret kriminalitet i at trænge ind i den offentlige og lovlige private sektor. I disse henstillinger opfordres der bl.a. til at udelukke personer, der har begået lovovertrædelser i forbindelse med organiseret kriminalitet, fra at deltage i udbud, der foretages af medlemsstaterne og Fællesskabet, og fra at modtage støtte eller offentlige licenser (henstilling nr. 7), til at indsamle oplysninger om personer, der er

⁽¹⁾ Ud for hver henstilling er der tentativt anført en prioritering fra 1 til 5. Prioriteten 1 betyder, at arbejdet straks bør påbegyndes, så det kan afsluttes hurtigt. Prioriteten 3 betyder, at arbejdet kan påbegyndes, hvis der er ressourcer her-til, eller at henstillingen forudsætter, at der iværksættes en fortløbende aktivitet. Prioriteten 5 betyder, at arbejdet kan udsættes til senere, men at aktiviteten er tilstrækkelig vigtig til at blive inkorporeret i handlingsplanen. Den prioritering, som tildeles de forskellige foranstaltninger, der er omfattet af handlingsplanen, kan ændres i tidens løb afhængigt af omstændighederne.

involveret i stiftelsen, ledelsen og finansieringen af juridiske personer, der er registreret på medlemsstaternes område (henstilling nr. 8), samt til at forebygge skattesvig ved forskellige midler (henstilling nr. 29). I alle tre henstillinger understreges det, at instrumenterne og den relevante lovgivning skal være i overensstemmelse med de relevante bestemmelser om databeskyttelse.

Alle tre henstillinger skulle have været gennemført inden udgangen af 1998, men er endnu ikke blevet udmøntet i praksis. For så vidt angår henstilling nr. 7 om bl.a. udelukkelsen fra udbud har Den Tværfaglige Gruppe gennemgået resultatet af et spørgeskema, som Kommissionen har udsendt, og der er derefter blevet indledt en undersøgelse, der delvis finansieres af Falcone-programmet. Kommissionen overvejer for øjeblikket henstillingerne heri med henblik på konkret opfølgning.

Kommissionen har arbejdet tæt sammen med de liberale erhverv om udarbejdelsen af et charter for de europæiske faglige sammenslutninger om støtte til bekæmpelsen af organiseret kriminalitet. Dette charter blev undertegnet den 27. juli 1999.

I henstilling nr. 10 opfordres der til, at medlemsstaterne regelmæssigt fører konsultationer med Kommissionens kompetente afdelinger med henblik på at analysere tilfælde af svig, der berører Fællesskabets finansielle interesser. I dette øjemed har medlemsstaterne haft møder med UCLAF, der nu er blevet afløst af OLAF. Regelmæssige konsultationer forekommer fortsat hensigtsmæssige.

Analyse

Personer, der er involveret i organiseret kriminalitet, forsøger at trænge ind i den offentlige og lovlige private sektor af en lang række grunde. Legitime forretningsaktiviteter kan yde dække for kriminelle aktiviteter og kan samtidig give nye muligheder for kriminelle handlinger (såsom svig og underslæb). Via legitime forretninger er der også mulighed for at hvidvaske udbytte fra strafbare forhold.

Detaljerede henstillinger

Henstilling nr. 2. Medlemsstaterne og Europa-Kommissionen bør sørge for, at en bydende i et offentligt udbud, der har begået lovovertrædelser i forbindelse med organiseret kriminalitet, i henhold til gældende lovgivning kan udelukkes fra at deltage i udbud, der foretages af medlemsstaterne og Fællesskabet. Det skal i denne forbindelse undersøges, hvorvidt og på hvilke betingelser personer, som på det tidspunkt er genstand for efterforskning eller retsforfølgning for involvering i organiseret kriminalitet, ligeledes kan udelukkes. Man skal være særlig opmærksom på ulovlig oprindelse af midler som en mulig grund til udelukkelse. Beslutningen om at udelukke en person fra at deltage i et udbud skal kunne indbringes for en domstol.

Medlemsstaterne og Kommissionen sørger ligeledes for, at gældende lovgivning giver mulighed for på samme grundlag af afvise ansøgninger om støtte eller offentlige licenser.

For at sikre, at disse forpligtelser kan overholdes, skal der udarbejdes egnede fællesskabsinstrumenter og EU-instrumenter, der bl.a. muliggør informationsudveksling mellem medlemsstaterne og mellem medlemsstaterne og Kommissionen og indeholder særlige bestemmelser om Kommissionens rolle både i forbindelse med administrativt samarbejde og i forbindelse med opstilling af sortlister, samtidig med at det sikres, at de relevante regler for databeskyttelse overholdes.

I overensstemmelse med denne henstilling bør der på EU-plan oprettes en effektiv ordning for hurtig identifikation af personer, der har begået lovovertrædelser i forbindelse med organiseret kriminalitet, idet der i fuldt omfang tages hensyn til kravene vedrørende databeskyttelse. Denne ordning bør omfatte medlemsstaterne, Kommissionen og Europol i henhold til bestemmelser, som skal udarbejdes i samråd med Europa-Parlamentet.

Ansvarlige: Rådet, Kommissionen, medlemsstaterne

Måldato: 31. december 2002

Prioritet: 2

Henstilling nr. 3. Medlemsstaterne skal, under overholdelse af de relevante bestemmelser om databeskyttelse, sørge for at indsamle oplysninger vedrørende fysiske personer, der er involveret i stiftelsen og ledelsen af juridiske personer, der er registreret på deres område, som et middel til at forhindre organiseret kriminalitet i at trænge ind i den offentlige og lovlige private sektor. Det bør undersøges, hvorledes disse data kan indsamles og analyseres systematisk og stilles til rådighed for udveksling med andre medlemsstater og eventuelt med organer, der er ansvarlige for bekæmpelse af organiseret kriminalitet på EU-plan, på grundlag af passende regler, der skal fastlægges af Rådet.

Ansvarlige: Rådet, Kommissionen

Måldato: 31. december 2000

Prioritet: 3

Henstilling nr. 4. Der bør indføres retlige instrumenter til bekæmpelse af organiseret kriminalitet i forbindelse med skattesvig under overholdelse af de relevante bestemmelser om databeskyttelse. Med henblik herpå bør følgende undersøges, således at:

- der i tilfælde, som har forbindelse med organiseret kriminalitet, ikke er nogen retlig hindring for på nationalt plan at tillade skattemyndighederne at udveksle oplysninger med den pågældende medlemsstats kompetente myndigheder, navnlig retsmyndighederne, eller for at pålægge dem at gøre det, idet de grundlæggende rettigheder dog skal respekteres fuldt ud
- skattesvig, der er knyttet til organiseret kriminalitet, behandles som alle andre former for organiseret kriminalitet, uanset om skattelovgivningen indeholder særlige bestemmelser om inddrivelse af udbyttet fra skattesvig
- udbetalinger i kriminelt øjemed, f.eks. bestikkelse, ikke kan trækkes fra i skat
- forebyggelse og bekæmpelse af organiseret skattesvig, som f.eks. moms- og afgiftssvig, herunder de transnationale aspekter, forbedres på såvel nationalt som europæisk plan.

Ansvarlige: Rådet, Kommissionen

Måldato: 31. december 2001

Prioritet: 2

Henstilling nr. 5. Medlemsstaterne bør regelmæssigt konsultere Kommissionens kompetente tjenestegrene med henblik på at analysere tilfælde af svig, der berører Fællesskabets finansielle interesser, og uddybe kendskabet til og forståelsen af disse fænomeners kompleksitet inden for eksisterende mekanismer og rammer. Der skal om nødvendigt indføres yderligere ordninger med henblik på afholdelse af sådanne regelmæssige konsultationer. I den forbindelse bør der tages hensyn til forbindelserne mellem Europol og Kommissionens kontor for bekæmpelse af svig (OLAF). Kommissionen opfordres til, i nært samarbejde med Rådet og medlemsstaterne, at udarbejde uddannelsesprogrammer for de relevante myndigheder i medlemsstaterne for at sætte dem i stand mere effektivt at efterforske i sager om svig mod Fællesskabet.

Ansvarlige: Rådet, Kommissionen, medlemsstaterne

Måldato: 31. december 2002

Prioritet: 3

KAPITEL 2.3: Styrkelse af forebyggelsen af organiseret kriminalitet og styrkelse af partnerskabet mellem det strafferetlige system og det civile samfund

Politisk retningslinje

EU-strategien bør understrege betydningen af forebyggelse af organiseret kriminalitet.

De relevante afsnit fra formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Tammerfors er følgende:

41. *Det Europæiske Råd opfordrer til, at kriminalpræventive aspekter integreres i foranstaltningerne til bekæmpelse af kriminalitet samt til en yderligere udbygning af nationale kriminalpræventive programmer. Der bør udvikles og identificeres fælles prioriteter for kriminalitetsforebyggelse i EU's eksterne og interne politik, og der bør tages hensyn hertil, når der udarbejdes nye regler.*
42. *Der bør i højere grad ske udveksling af oplysninger om bedste praksis, netværket af kompetente nationale kriminalpræventive myndigheder bør udbygges, og samarbejdet mellem nationale kriminalpræventive organisationer styrkes, og det bør undersøges, om der er basis for et fællesskabsfinansieret program med henblik herpå. De første prioriteter for dette samarbejde kan være ungdoms- og bykriminalitet samt narkotikarelateret kriminalitet.*

Eksisterende mandater og initiativer

I punkt 51, litra b), i handlingsplanen fra 1998 opfordres der til at udvikle samarbejde og samordnede foranstaltninger vedrørende kriminalitetsforebyggelse.

Rammerne for forebyggende foranstaltninger med hensyn til organiseret kriminalitet er fastsat i Rådets resolution af 21. december 1998 om forebyggelse af organiseret kriminalitet.

I punkt 33 i Rådets resolution opfordres medlemsstaterne, Europol og Kommissionen til inden for deres respektive kompetenceområder at undersøge resolutionens emne og dermed forbundne spørgsmål. Kommissionen og Europol opfordres endvidere til inden udgangen af år 2000 sammen at udarbejde en omfattende rapport, som navnlig

- indeholder forslag til, hvordan man i det fremtidige arbejde på europæisk plan kan fremme forebyggende foranstaltninger og navnlig tage hensyn hertil i lovgivningsprocessen
- analyserer, hvilke foranstaltninger til forebyggelse af organiseret kriminalitet der mest hensigtsmæssigt kan træffes af hvilke organer og på hvilket niveau med henblik på størst mulig effektivitet
- analyserer forslag til fremme af evalueringen af foranstaltninger med henblik på forebyggelse af organiseret kriminalitet
- analyserer, på hvilken måde der på europæisk plan kan træffes forebyggende foranstaltninger (især også på baggrund af Amsterdam-traktaten)

- indeholder forslag til, hvordan der kan udarbejdes og ajourføres et katalog over god praksis med henblik på forebyggelse af organiseret kriminalitet
- analyserer, i hvilket omfang der kan tages hensyn til strategier og foranstaltninger til forebyggelse af organiseret kriminalitet i udvidelsesprocessen og forbindelserne med tredjelande.

Analyse

Som det er tilfældet med kriminalitet i almindelighed, breder den organiserede kriminalitet sig ikke tilfældigt. Omfanget af lovovertrædelser som ulovlig narkotikahandel, menneskehandel, bestikkelse og økonomisk kriminalitet afhænger i høj grad af, at der er motiverede lovovertrædere til stede, at der er lejlighed til at begå kriminalitet, samt af tilrettelæggelsen af arbejdet hos de instanser, der forsøger at bekæmpe organiseret kriminalitet. Medlemsstaterne bør undersøge, hvorledes det kan sikres, at det gøres vanskeligere at begå kriminalitet, og at begåelsen af en kriminel handling indebærer en større risiko for lovovertræderen (især risiko for afsløring og pågribelse), og at de mulige fordele, som lovovertræderen kan opnå ved at begå en kriminel handling, mindskes eller elimineres fuldstændigt. De grundlæggende menneskerettigheder bør overholdes i forbindelse med iværksættelsen af sådanne kriminalitetsforebyggende foranstaltninger.

Det bør heller ikke glemmes, at forebyggelse af organiseret kriminalitet samtidig medvirker til en effektiv forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet generelt, og at bekæmpelse af kriminalitet generelt tilsvarende medvirker til en effektiv forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet.

EU-strategien bør udformes således, at den styrker udmøntningen af Rådets resolution om forebyggelse af organiseret kriminalitet ved at mobilisere alle grene af samfundet med henblik på at nedbringe efterspørgslen efter ulovlige varer og tjenesteydelser og forhindre, at den organiserede kriminalitet trænger ind i samfundslivet. I den forbindelse skal nærhedsprincippet lægges til grund; EU-strategien skal tage sigte på at styrke og supplere foranstaltninger, der træffes på nationalt og lokalt plan.

Organisationer i lokalsamfundet, erhvervslivet og andre sektorer i samfundet bør tilskyndes til at oprette partnerskaber med hinanden og med myndighederne med henblik på forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Medlemsstaterne bør undersøge, om ikke visse opgaver i forbindelse med forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet — i overensstemmelse med de principper, der ligger til grund for deres retsorden og interne politikker — kan varetages af ikke-offentlige organer på nationalt, regionalt og lokalt plan. De offentlige myndigheder bør dog altid medvirke, når der træffes afgørelser om enkeltpersoners rettigheder i henhold til loven, og afgørelser om anvendelse af tvangsmidler bør udelukkende være forbeholdt de strafferetlige myndigheder.

Undersøgelser har vist, at en lang række metoder er effektive — i det mindste i visse situationer. Endnu flere metoder har vist sig at være lovende, selv om der måske endnu ikke foreligger empiriske beviser for deres virkning. Til gengæld har det kunnet påvises, at mange andre vidt udbredte metoder ikke har nogen afgørende virkning i kriminalitetsforebyggelsesøjemed — i det mindste i visse situationer. Herudover foreligger der efterhånden flere beviser for den relative virkning af forskellige metoder. Kendskabet til disse oplysninger om velegnede metoder og »bedste praksis« bør — som der blev opfordret til i Rådets resolution — udbredes mere generelt på lokalt og nationalt plan i hele EU, og man bør undersøge mulighederne for at tilpasse velegnede metoder til forskellige situationer.

Samtidig bør medlemsstaterne undersøge, hvorledes man kan forebygge marginalisering, eftersom en lang række kriminalitetsskabende faktorer hænger sammen med dårlige livsvilkår og marginalisering. Dette kræver prioritering af retfærdige, omfattende og effektive systemer for socialsikring, uddannelse og erhvervsuddannelse, foranstaltninger til bekæmpelse af arbejdsløshed og fattigdom samt styrkelse af kriminalitetsforebyggelse gennem byplanlægning.

Ud over de generelle uddannelsesforanstaltninger bør der træffes specifikke uddannelsesmæssige foranstaltninger med henblik på at styrke respekten for loven.

Der bør i særlig grad lægges vægt på at modvirke udviklingen og udbredelsen af ulovlige markeder, herunder markedet for ulovlig narkotika i overensstemmelse med meddelelsen fra Kommissionen om Den

Europæiske Unions narkotikastrategi (2000-2004) (KOM(1999) 239). I overensstemmelse med punkt 50 i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Tammerfors blev denne narkotikastrategi godkendt af Det Europæiske Råd i Helsingfors den 10.-11. december 1999.

Med henblik på at forebygge recidiv bør man bestræbe sig på at afbryde en påbegyndt kriminel karriere på så tidligt et tidspunkt som muligt. Sådanne bestræbelser bør tage sigte på, at der — hvor det er relevant — gøres brug af alternative afsoningsmuligheder og foranstaltninger, der ikke indebærer frihedsberøvelse, med henblik på at fremme den sociale integration. For at forebygge recidiv bør der træffes foranstaltninger til støtte for social reintegration af lovovertrædere, ligesom domme bør fuldbyrdes.

I visse tilfælde opstår der mulighed for at begå kriminalitet, fordi der kan have været udvist for ringe opmærksomhed over for de virkninger, som afgørelser truffet af medlemsstaternes og Den Europæiske Unions myndigheder kan have for kriminaliteten, undtagen i de tilfælde, hvor der er tale om afgørelser, som anses for direkte at påvirke det strafferetlige system og retshåndhævelsespersonalets virksomhed. Der bør tages hensyn til kriminalitetsforebyggelsesaspektet i medlemsstaternes og EU's beslutningsproces. Dette forudsætter erkendelse af den betydning og indvirkning, som kriminalitetsforebyggelsesaspektet har, uanset inden for hvilket forvaltningsområde, politikområde eller ressortministeriums område afgørelsen træffes.

Detaljerede henstillinger

Henstilling nr. 6. Med udgangspunkt i punkt 41 og 42 i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Tammerfors opfordres Kommissionen til i samarbejde med Rådet at udarbejde et forslag til et instrument, hvorefter samtlige udvalg og forberedende organer på både nationalt plan og EU-plan, når de foreslår lovændringer (også selv om disse ikke direkte berører kriminalpolitikken), i fornødent omfang skal vurdere lovændringernes konsekvenser for kriminaliteten, f.eks. for svig og andre former for misbrug. Såfremt der ikke foretages en sådan vurdering, bør der gives en begrundelse herfor.

For så vidt angår effektiviteten af de instrumenter, som skal vedtages på EU-plan, bør Rådet i fornødent omfang bistås af eksperter med de relevante kvalifikationer inden for kriminalitetsforebyggelse, f.eks. de nationale kontaktpunkter eller et nyetableret net af eksperter fra de nationale organer for kriminalitetsforebyggelse.

Ansvarlige: Rådet, Kommissionen

Måldato: 31. december 2001

Prioritet: 1

KAPITEL 2.4: **Revision og forbedring af lovgivningen samt politikkerne for kriminalitetsbekæmpelse på nationalt plan og på EU-plan**

Politisk retningslinje

Den relevante lovgivning samt systemerne for kriminalitetsbekæmpelse bør underkastes en regelmæssig kritisk gennemgang.

De relevante afsnit i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Tammerfors er følgende:

32. *Under hensyn til Kommissionens meddelelse bør der udarbejdes minimumsstandarder for beskyttelse af ofrene for kriminalitet, navnlig for ofrenes adgang til domstolene og tilsvarende organer og deres ret til skadeserstat-*

ning, herunder dækning af sagsomkostninger. Endvidere bør der udarbejdes nationale programmer til finansiering af offentlige og private foranstaltninger vedrørende bistand til og beskyttelse af ofre.

48. Med forbehold af de bredere områder, der er omhandlet i Amsterdam-traktaten og i Wien-handlingsplanen, mener Det Europæiske Råd, for så vidt angår de nationale straffelove, at bestræbelserne på at opnå enighed om fælles definitioner, fælles regler for, hvad der udgør strafbare handlinger, og fælles straffe i første omgang bør koncentreres om et begrænset antal områder af særlig relevans, såsom økonomisk kriminalitet (hvidvaskning af penge, bestikkelse, forfalskning af euroen), narkotikahandel og menneskehandel, især udnyttelse af kvinder, seksuel udnyttelse af børn, højteknologikriminalitet og miljøkriminalitet.

Bestående mandater og initiativer

En række bestående mandater og initiativer tager sigte på at styrke det lovgivningsmæssige system og systemerne for kriminalitetsbekæmpelse.

I punkt 46, litra a), i handlingsplanen fra 1998 (som skal gennemføres inden for en tidsramme på to år) opfordres der til at afdække den adfærd inden for organiseret kriminalitet, terrorisme og narkotikahandel, for hvilken det er påtrængende nødvendigt at vedtage foranstaltninger til fastsættelse af mindsteregler for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffene i forbindelse hermed, og om nødvendigt udarbejde foranstaltninger i overensstemmelse hermed. I punkt 50, litra c), og punkt 51, litra a), (som skal gennemføres inden for en tidsramme på fem år) opfordres der til henholdsvis fortsat at udarbejde foranstaltninger til fastsættelse af mindsteregler for, hvad der udgør kriminel adfærd, og for straffene herfor, inden for organiseret kriminalitet, terrorisme og ulovlig narkotikahandel og fastlægge, hvilke særlige former for forbrydelse der bedst kan bekæmpes via et generelt EU-tiltag.

I tråd med punkt 46, litra b), i handlingsplanen fra 1998 blev det i Rådets resolution af 28. maj 1999 slået fast, at Rådet skal vedtage et instrument om forebyggelse og bekæmpelse af forfalskning af euroen og om tilnærmelse af lovgivningerne herom. Den 14. september 1999 forelagde Kommissionen et forslag til en rammeafgørelse om falskmøntneri og om andre betalingsmidler end kontanter.

I henstilling nr. 6 i handlingsplanen fra 1997 opfordres der til, at der under hensyntagen til det arbejde, der allerede er gennemført i andre internationale fora, udarbejdes en samlet politik til bekæmpelse af bestikkelse for at øge gennemsigtigheden i den offentlige administration. Den Tværfaglige Gruppe har slået fast, at der med Kommissionens meddelelse fra maj 1997 er skabt et grundlag for en samlet politik til bekæmpelse af bestikkelse, og at vigtige elementer i en sådan samlet politik — i lyset af det arbejde, der er blevet udført eller iværksat under første og tredje søjle — er blevet indkredset og fremmet. Der bør konstant holdes øje med, hvad der sker på dette område.

I punkt 47, litra a), i handlingsplanen fra 1998 opfordres Kommissionen til at undersøge mulighederne for harmoniserede regler om databeskyttelse. Arbejdet på dette område er allerede blevet indledt.

I henstilling nr. 18, litra b), i handlingsplanen fra 1997 opfordres der til at indføre ansvar for juridiske personer, som har været indblandet i organiseret kriminalitet. Denne henstilling skulle have været udmøntet inden udgangen af 1998, men det er endnu ikke sket. Den Tværfaglige Gruppe har drøftet et dokument om juridiske personers retlige ansvar, der er blevet holdt et seminar om emnet med støtte fra Grotius-programmet, og der er blevet udsendt et supplerende spørgeskema.

I punkt 51, litra c), i handlingsplanen fra 1998 opfordres der til at indlede behandlingen af spørgsmålet om støtte til ofre ved at foretage en sammenlignende undersøgelse af erstatningsordninger for ofre og ved at undersøge mulighederne for en EU-indsats. Kommissionen har truffet foranstaltninger med henblik herpå.

Det vigtigste mandat med henblik på at forbedre værktøjerne til evaluering af de nuværende systemer er punkt 47, litra c), i handlingsplanen fra 1998, hvori der opfordres til at fortsætte evalueringsprocessen i henhold til Rådets fælles aktion af 5. december 1997.

Analyse

Der er opnået betydelige fremskridt på nationalt og internationalt plan i retning af en forbedret imødegåelse af organiseret kriminalitet. En yderligere indsats er imidlertid påkrævet for at sikre, at henstillinger, internationale forpligtelser og politikker reelt gennemføres, for at indkredse eventuelle problemer, der måtte være opstået, og i fornødent omfang udvikle nye mekanismer og metoder med henblik på at overvinde disse problemer. Man bør samtidig være opmærksom på betydningen af at opretholde et vist mål af fleksibilitet under forberedelsen af passende foranstaltninger som reaktion på dette mangesidede fænomen, der til stadighed ændrer karakter.

EU's arbejde med at evaluere og forbedre lovgivningen og politikkerne bør tilrettelægges programmæssigt, således at der, overalt hvor det er muligt, primært fokuseres på lovovertrædelser, som synes at udgøre den største trussel for medlemsstaterne og EU, og på den lovgivning og de politikker, som synes at hæmme en samordnet indsats over for organiseret kriminalitet. Arbejdet kan udmærket skifte fokus, hvis omstændighederne og truslerne ændrer sig som antydnet f.eks. i de årlige situationsrapporter om organiseret kriminalitet.

I forbindelse med den fornyede gennemgang af lovgivningen og politikkerne bør man navnlig benytte de evalueringer, der er foretaget i overensstemmelse med den fælles aktion, som blev vedtaget af Rådet den 3. december 1997.

Detaljerede henstillinger

Henstilling nr. 7. I overensstemmelse med punkt 46, litra a), punkt 50, litra c), og punkt 51, litra a), i handlingsplanen fra 1998 og punkt 48 i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Tammerfors bør Rådet, hvor det skønnes at være nødvendigt, vedtage instrumenter med henblik på en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning. Der skal i forbindelse med disse instrumenter tages hensyn til mindstenormer for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og straffe i forbindelse med organiseret kriminalitet, terrorisme og ulovlig narkotikahandel. Under hensyn til især konklusionerne fra Tammerfors skal der i det mindste overvejes følgende lovovertrædelser: højteknologikriminalitet (databedrageri og overtrædelser begået ved hjælp af Internettet), lovovertrædelser i forbindelse med ulovlig narkotikahandel, menneskehandel (navnlig udnyttelse af kvinder), lovovertrædelser i forbindelse med terrorisme, finansielle lovovertrædelser (hvidvaskning af penge, bestikkelse, forfalskning af euroen), skattesvig, seksuel udnyttelse af børn og miljøforbrydelser. Man bør undersøge muligheden af at udforme en mere generel EU-strategi for disse specifikke former for kriminalitet, idet der tages hensyn til det arbejde, der udføres i andre internationale organisationer.

Ansvarlig: Rådet

Måldato: fortløbende aktivitet; der bør fastsættes forskellige måldatoer for de forskellige former for lovovertrædelser. Undersøgelsen og gennemgangen af den første type lovovertrædelse bør være afsluttet senest den 31. december 2000, idet der efterfølgende bør foretages en gennemgang af mindst en type lovovertrædelse under hvert formandskab

Prioritet: 2

Henstilling nr. 8. Rådet bør videreføre og styrke processen for gensidig evaluering i henhold til Rådets fælles aktion af 5. december 1997 under fastholdelse af en passende balance mellem retshåndhævelses-, retsforfølgnings- og retsplejesspørgsmål. Målet bør være at skabe mulighed for en indgående evaluering af de internationale forpligtelser, som er indgået i henhold til EU-traktatens afsnit VI. Rådet bør overveje muligheden for at opstille fælles standarder for de gensidige evalueringer, der foretages af forskellige eksporthold, og stille tilstrækkelige, permanente midler til rådighed for at gøre det muligt at foretage sådanne evalueringer.

Den ordning for gensidig evaluering, som er indført med den fælles aktion af 5. december 1997, bør være forbeholdt de vigtigste aktiviteter af betydning for forebyggelsen og bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, såsom gensidig retshjælp i straffesager, narkotikakriminalitet samt aspekter vedrørende retshåndhævelse

samt udlevering. Derudover bør Rådet yderligere overveje muligheden for at supplere denne gensidige evaluering med en forenklet, fremskyndet ordning, som anvendes i forbindelse med medlemsstaternes gennemførelse af særlige forpligtelser. Den forenkledte og fremskyndede ordning vil kunne anvendes til evaluering af gennemførelse af forpligtelser på specifikke områder, eller til evaluering af spørgsmål, som kræver en hurtig evaluering.

Ansvarlig: Rådet — i fornødent omfang i nært samarbejde med Kommissionen, Europol eller det europæiske retlige netværk

Måldato: fortløbende aktivitet; supplerende ordning indført inden 31. december 2000

Prioritet: 1

Henstilling nr. 9. Kommissionen opfordres til at udarbejde et forslag til instrument om det strafferetlige, det civilretlige eller det administrative ansvar for juridiske personer, som har været indblandet i organiseret kriminalitet.

Ansvarlig: Kommissionen, Rådet

Måldato: 31. december 2001

Prioritet: 3

KAPITEL 2.5: **Styrkelse af efterforskningen af organiseret kriminalitet**

Politisk retningslinje

Effektiviteten af efterforskningsmetoderne bør øges under behørig overholdelse af de grundlæggende menneskerettigheder.

De relevante afsnit i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Tammerfors er følgende:

23. Det Europæiske Råd er fast besluttet på at tackle ulovlig indvandring, hvor den begynder, navnlig ved at bekæmpe personer, som er involveret i menneskesmugling og økonomisk udnyttelse af migranter. Det opfordrer kraftigt til, at der vedtages lovgivning, som fastsætter strenge sanktioner for denne grove forbrydelse. Rådet opfordres til inden udgangen af 2000 at vedtage regler herom på grundlag af et forslag fra Kommissionen. Medlemsstaterne bør sammen med Europol rette deres indsats mod at afsløre og uskadeliggøre de involverede kriminelle organisationer. Rettighederne for ofrene for sådanne aktiviteter skal sikres, idet der skal lægges særlig vægt på kvinders og børns problemer.
33. En øget gensidig anerkendelse af retsafgørelser og domme vil sammen med den nødvendige indbyrdes tilnærmelse af lovgivningen kunne lette samarbejdet mellem myndighederne og fremme den retlige beskyttelse af den enkeltes rettigheder. Det Europæiske Råd støtter derfor princippet om gensidig anerkendelse, der efter dets mening bør være hjørnestenen i det retlige samarbejde inden for EU på både det civilretlige og det strafferetlige område. Princippet bør gælde for såvel domme som andre afgørelser truffet af retlige myndigheder.
36. Princippet om gensidig anerkendelse bør også gælde kendelser, der afsiges under straffesagens forberedelse, især når de giver de kompetente myndigheder mulighed for hurtigt at sikre bevismateriale og beslaglægge aktiver, der let kan flyttes; bevismateriale, der på lovlig vis er indsamlet af myndighederne i en medlemsstat, bør kunne fremlægges for domstolene i de øvrige medlemsstater under hensyn til de dér gældende regler.

44. *Det Europæiske Råd opfordrer til, at der nedsættes en europæisk operativ taskforce af politichefer, der i samarbejde med Europol kan udveksle erfaringer, oplysninger om bedste praksis og information om aktuelle tendenser i grænseoverskridende kriminalitet og medvirke til planlægningen af operative aktioner.*
47. *Der bør oprettes et europæisk politiakademi til efteruddannelse af personale ved de retshåndhævende myndigheder. Det bør starte som et netværk af eksisterende nationale uddannelsesinstitutioner. Det bør også være åbent for myndighederne i ansøgerlandene.*

Bestående mandater og initiativer

I punkt 44, litra a), i handlingsplanen fra 1998 opfordres der til en fælles vurdering af bestemte efterforskningsteknikker, der vedrører afsløring af grove former for organiseret kriminalitet (artikel 30, stk. 1, litra d), i TEU).

I punkt 44, litra b), i handlingsplanen fra 1998 opfordres der til overvejelser om de betingelser og begrænsninger, hvorunder en retshåndhævende myndighed fra en medlemsstat kan arbejde på en anden medlemsstats område (artikel 32 i TEU) under hensyntagen til Schengen-reglerne. Det fastsættes yderligere i handlingsplanen fra 1998, at overvejelserne navnlig bør dreje sig om to punkter:

- fastsættelse af de betingelser og begrænsninger, hvorunder de kompetente retshåndhævende myndigheder fra en medlemsstat kan arbejde på en anden medlemsstats område, i samarbejde med og efter aftale med denne
- hvilke indgreb — og på hvilke betingelser — er den enkelte medlemsstat til gengæld rede til at acceptere på sit område?

Indførelsen af en fælles ramme for denne type indgreb er et af de prioriterede spørgsmål for politisamarbejdet. Denne ramme kan være smidig.

I punkt 43, 1, litra a), nr. iii), i handlingsplanen fra 1998 opfordres der til at gøre bekæmpelsen af organiserede ulovlige indvandringsnet til en prioritet for det operative samarbejde, bl.a. ved at anvende de nationale enheder som et net af nationale kontaktpunkter, der skal sættes ind mod disse.

I punkt 44, litra c), i handlingsplanen fra 1998 opfordres der til udvikling og udvidelse af det operative samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder i EU og styrkelse af det tekniske politisamarbejde. De fælles aktioner, som medlemsstaternes toldmyndigheder i særdeleshed iværksætter, bør i givet fald tjene som model og udvides i samarbejde med de nationale politimyndigheder og gendarmerier og i snæver forbindelse med de retslige myndigheder. Europol har på mellemlang sigt en opgave som støttepunkt for disse fremtidige initiativer, der kan iværksættes inden for rammerne af det, som i Amsterdam-traktaten er blevet betegnet som »afgørelser i ethvert andet øjemed« i overensstemmelse med målsætningerne i afsnit VI i TEU.

I punkt 44, litra e), i handlingsplanen fra 1998 opfordres der til at ratificere CIS- og Napoli II-konventionen inden den 31. juli 2001 og til at træffe foranstaltninger med henblik på en effektiv gennemførelse heraf.

I punkt 48, litra a), nr. vii), opfordres der til at undersøge muligheden for at indføre et system til elektronisk udveksling af fingeraftryk mellem medlemsstaterne.

I punkt 48, litra b), nr. iii), opfordres der til at fremme samarbejde og fælles initiativer inden for uddannelse af retshåndhævelsespersonale, udveksling af forbindelsesofficerer, udstationering, brug af udstyr og kriminalvidenskabelig forskning.

Analyse

Som følge af den hemmelighedsfulde karakter af megen organiseret kriminalitet og fordi der ofte ikke er nogen individuelle ofre, eller fordi ofret enten er blevet meddeltager eller intimideret, bør der lægges vægt på at sikre, at der stilles tilstrækkelige midler til rådighed for efterforskning af organiseret kriminalitet, og at efterforskningsmedarbejderne råder over tilstrækkelige lovhjemlede metoder til at foretage forskellige undersøgelser og tilvejebringe det nødvendige bevismateriale. Brugen af metoder som f.eks. elektronisk overvågning, undercover-agenter, samt løfter om immunitet eller strafnedsættelse som modydelse for samarbejde kræver, at der tilvejebringes en passende balance mellem effektiviteten og beskyttelsen af de grundlæggende menneskerettigheder.

En forbedring af effektiviteten i efterforskningen forudsætter desuden, at der udvikles nye efterforskningsmetoder, at efterforskningsmedarbejderne og de retlige myndigheder tilbydes passende efteruddannelse, at de fornødne ressourcer stilles til rådighed, og at der etableres passende arbejdsstrukturer, hvilket undertiden forudsætter en høj grad af specialisering.

Efterforskningen af de internationale aspekter af organiseret kriminalitet kræver et tættere internationalt samarbejde mellem retshåndhavende myndigheder. En mulighed er at oprette internationale efterforskningshold.

Detaljerede henstillinger

Henstilling nr. 10. I overensstemmelse med punkt 43, 1, litra a), nr. iii), i handlingsplanen fra 1998 og punkt 23 i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Tammerfors bør bekæmpelse af organiseret menneskesmugling prioriteres højt. Med henblik herpå bør medlemsstaterne — i nært samarbejde med Europol, Kommissionen og det europæiske retlige netværk — påtage sig at sikre, at der såvel i henseende til retshåndhævelsen som retsforfølgelsen fastsættes klare regler for samordningen af efterforskningen af sådanne ulovlige indvandringsnet. Desuden bør Rådet undersøge, hvorledes efterforskninger fungerer på dette område, med henblik på yderligere at forbedre effektiviteten i henseende til forebyggelsen og optrevlingen af de ulovlige indvandringsnet. Der bør i tæt samarbejde med Europol, Kommissionen og det europæiske retlige netværk opstilles retningslinjer for informationsudvekslingen mellem de nationale retshåndhavende enheder, der beskæftiger sig med organiseret menneskesmugling og for andre former for samarbejde om identificering og bekæmpelse af sådanne netværk. For at kunne lade midlerne indgå i en fælles pulje på EU-plan bør man undersøge muligheden for at oprette en taskforce bestående af kompetente myndigheder.

Ansvarlige: medlemsstaterne, Rådet, Kommissionen, Europol, det europæiske retlige netværk

Måldato: 31. december 2001

Prioritet: 1

Henstilling nr. 11. De relevante specialiserede retshåndhavende myndigheder bør stræbe efter at udvikle fælles efterforskningsstandarder og ekspertise i samtlige medlemsstater om den seneste udvikling på internationalt plan og fremme udvekslingen af erfaringer og teknisk udstyr. En projektorienteret strategi, der er i overensstemmelse med allerede fastlagte standarder, bør være hoveddrivkraften i forebyggelsen og bekæmpelsen af organiseret kriminalitet i EU.

Ansvarlige: medlemsstaterne, Rådet, Europol

Måldato: 31. december 2002

Prioritet: 2

KAPITEL 2.6: Styrkelse af Europol

Politisk retningslinje

Europols muligheder for udvikle sig til et effektivt redskab for medlemsstaterne til forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet bør styrkes yderligere.

De relevante afsnit i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Tammerfors er følgende:

43. *Samarbejdet mellem medlemsstaternes myndigheder om efterforskning af grænseoverskridende kriminalitet i medlemsstaterne bør udnyttes bedst muligt. Det Europæiske Råd opfordrer til, at der snarest oprettes fælles efterforskningshold som forudset i traktaten, i første omgang til bekæmpelse af narkotika- og menneskesmugling samt terrorisme. De regler, der skal fastlægges i den forbindelse, bør give repræsentanter for Europol mulighed for at deltage i sådanne efterforskningshold i en støttefunktion, når det er relevant.*
45. *Europol spiller en central rolle ved at understøtte forebyggelse, analyse og efterforskning af kriminalitet på EU-plan. Det Europæiske Råd opfordrer Rådet til at give Europol den nødvendige støtte og de nødvendige ressourcer. Europols rolle bør styrkes i nær fremtid, ved at Europol modtager operationelle oplysninger fra medlemsstaterne og får bemyndigelse til at anmode medlemsstaterne om at indlede, gennemføre eller samordne efterforskninger eller oprette fælles efterforskningshold på visse kriminalitetsområder, uden at dette griber ind i de judicielle kontrolsystemer, der findes i medlemsstaterne.*
56. *Det Europæiske Råd opfordrer Rådet til at udvide Europols kompetence til at omfatte hvidvaskning af penge generelt, uanset hvilken type strafbart forhold det hvidvaskede udbytte stammer fra.*

Bestående mandater og initiativer

I henstilling nr. 25, første, andet og tredje afsnit, i handlingsplanen fra 1997 opfordres der til henholdsvis en udvidelse af Europols mandat og opgaver, en vurdering af, om det er nødvendigt at ændre Europol-konventionen, og en tilbundsgående undersøgelse af retsmyndighedernes plads og rolle i forbindelserne med Europol. På samme måde opfordres der i punkt 45, litra g), i handlingsplanen fra 1998 til at undersøge de retslige myndigheders rolle og plads inden for rammerne af en videreudvikling af Europol i overensstemmelse med Amsterdam-traktaten med henblik på at gøre enheden mere effektiv. Der er sket betydelige fremskridt for så vidt angår henstilling nr. 25, litra a) og b), i handlingsplanen fra 1997, og medlemsstaterne og Europols Styrelsesråd følger til stadighed situationen nøje.

I henstilling nr. 25, litra d), i handlingsplanen fra 1997 slås det fast, at Europols muligheder inden for operationel teknik og støtte, analyse og analysedatabaser (f.eks. registre over stjalne biler eller anden ejendom) bør udnyttes fuldt ud.

Udviklingen af operationelle teknikker kunne ske i form af undersøgelser af, hvilken praksis der anvendes i medlemsstaterne og EU, og om den er effektiv, og udvikling af fælles strategier, politikker og taktik. Udviklingen af operationel støtte kunne bl.a. ske i form af møder, udarbejdelse af fælles handlingsplaner og gennemførelse heraf, strategiske analyser, fremme af udveksling af oplysninger og efterretninger, analytisk støtte til multilateral national efterforskning, teknisk og taktisk støtte, retshjælp, tekniske faciliteter, udarbejdelse af fælles håndbøger, fremme af uddannelse, evaluering af resultater samt rådgivning af medlemsstaternes kompetente myndigheder.

I punkt 43, 1, litra a), nr. i), i handlingsplanen fra 1998 opfordres der til at undersøge muligheden for at oprette en database over løbende efterforskninger, inden for rammerne af Europol-konventionen, for at undgå overlapning mellem efterforskninger og for at inddrage flere europæiske kompetente myndigheder i samme efterforskning og således kombinere deres viden og ekspertise.

I punkt 43, 1, litra a), nr. ii), i handlingsplanen fra 1998 (som skal gennemføres inden for en tidsramme på to år) opfordres der til at koncentrere Europol's dokumentationsarbejde om operative aktiviteter, idet det slås fast, at Europol's analyser så ofte som muligt bør føre til operative konklusioner. I punkt 48, litra a), nr. ii), og punkt 48, litra b), nr. ii), (som skal gennemføres inden for en tidsramme på fem år) opfordres der til henholdsvis at oprette et forsknings- og dokumentationsnet vedrørende grænseoverskridende kriminalitet og tilrettelægge indsamling, lagring, behandling, analyse og udveksling af relevante oplysninger, herunder oplysninger, som de retshåndhavende myndigheder er i besiddelse af vedrørende rapporter om mistænkelige finansielle transaktioner, navnlig via Europol, under overholdelse af relevante bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger.

I punkt 43, 1, litra a), nr. iv), i handlingsplanen fra 1998 tilføjes bekæmpelse af terrorisme som en af de overtrædelser, som Europol skal beskæftige sig med, og der opfordres til at styrke udvekslingen af oplysninger og koordineringen af de kompetente myndigheder i medlemsstaterne i bekæmpelsen af strafbare handlinger, som er blevet begået, eller som det må antages vil blive begået i forbindelse med terroristiske aktiviteter, især via Europol.

I punkt 43, 1, litra b), i handlingsplanen fra 1998 opfordres der til at udarbejde et passende juridisk instrument, der udvider Europol's beføjelser til at omfatte de aktiviteter, der er omhandlet i artikel 30, stk. 2, i TEU, idet Europol's virke skal koncentreres om det operative samarbejde. Et vigtigt emne er den plads og den rolle, de retlige myndigheder har i forholdet til Europol. En af de opgaver, der er prioriteret ifølge traktaten, er at fastslå arten og omfanget af Europol's operative beføjelser, idet Europol skal sættes i stand til at »anmode de kompetente myndigheder i medlemsstaterne om at gennemføre og samordne deres efterforskning« og til også at handle inden for rammerne af »fælles operative aktioner«.

I punkt 43, 1, litra c), i handlingsplanen fra 1998 opfordres der til at undersøge Europol's adgang til Schengen-informationssystemets henholdsvis det europæiske informationssystemets efterretningsoplysninger, og i punkt 48, litra a), nr. v), opfordres der til at undersøge, om og hvordan Europol kan få adgang til toldinformationssystemet.

I punkt 48, litra a), nr. vi), i handlingsplanen fra 1998 opfordres der til sammen med Europol at udarbejde og gennemføre en informationsstrategi med henblik på at gøre Europol's arbejde og beføjelser kendt af almenheden.

Analyse

Med Europol-konventionens ikrafttræden råder EU nu over et vigtigt retshåndhævelsesinstrument i indsatsen over for organiseret kriminalitet, idet der er sket en udbygning og en styrkelse af den operative udveksling af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhavende myndigheder. Konventionen har også givet EU et overordentlig vigtigt instrument til styrkelse og uddybning af det internationale samarbejde om forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet.

Detaljerede henstillinger

Henstilling nr. 12. Medlemsstaterne skal sikre, at Europol's rolle som organ for politietterretningsevne støttes og styrkes, således at Europol kan udføre sine opgaver med at give medlemsstaterne oplysninger og efterretninger, der fører til de mest effektive resultater med hensyn til forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Den undersøgelse, der opfordres til i punkt 43, 1, litra a), nr. i), i handlingsplanen fra 1998, bør inddrage de retlige myndigheders ekspertise. På længere sigt bør målet være, at medlemsstaterne opretter indbyrdes forenelige efterretningssystemer.

Ansvarlige: Rådet, Europol, det europæiske retlige netværk

Måldato: 31. juli 2001

Prioritet: 1

Henstilling nr. 13. Det igangværende arbejde vedrørende brugen af Europol inden for udvikling og praktisk gennemførelse af operationelle teknikker og inden for støtte og analyse bør fortsættes. Undersøgelsen bør navnlig vedrøre Europolis mulige rolle i forbindelse med koordineringen af international efterforskning mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder med henblik på bekæmpelse af kriminelle organisationer, der opererer i mere end en medlemsstat, herunder muligheden af operative aktioner, som udføres af fælles efterforskningshold, hvor repræsentanter for Europol medvirker som støtte, samt muligheden for at anmode medlemsstaternes kompetente myndigheder om at forestå efterforskningen i specifikke tilfælde og for at udvikle specifik ekspertise, der vil kunne stilles til medlemsstaternes rådighed til brug i forbindelse med efterforskningen i sager vedrørende organiseret kriminalitet.

Ansvarlige: Rådet, Europol

Måldato: 31. juli 2001

Prioritet: 2

KAPITEL 2.7: **Opsporing, indefrysning, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbart forhold**

Politisk retningslinje

Der bør især lægges vægt på at fjerne hovedmotivet for den organiserede kriminalitet, nemlig udbyttet fra strafbare forhold.

De relevante afsnit af formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Tammerfors er følgende:

48. *Med forbehold af de bredere områder, der er omhandlet i Amsterdam-traktaten og i Wien-handlingsplanen, mener Det Europæiske Råd, for så vidt angår de nationale straffelove, at bestræbelserne på at opnå enighed om fælles definitioner, fælles regler for, hvad der udgør strafbare handlinger, og fælles straffe i første omgang bør koncentreres om et begrænset antal områder af særlig relevans såsom ... hvidvaskning af penge ...*
51. *Hvidvaskning af penge er en meget central del af den organiserede kriminalitet. Dette fænomen bør udryddes, uanset hvor det optræder. Det Europæiske Råd er fast besluttet på at sørge for, at der tages konkrete skridt til at opspore, indefryse, beslaglægge og konfiskere udbyttet fra strafbare forhold.*
52. *Medlemsstaterne opfordres indtrængende til fuldt ud at gennemføre bestemmelserne i hvidvaskningsdirektivet, Strasbourg-konventionen af 1990 og Den Finansielle Aktionsgruppes henstillinger, også i alle deres afhængige territorier.*
53. *Det Europæiske Råd anmoder Rådet og Europa-Parlamentet om snarest muligt at vedtage det udkast til ændret direktiv om hvidvaskning af penge, der for nylig blev foreslået af Kommissionen.*
54. *Under behørig hensyntagen til databeskyttelse bør der skabes større gennemsigtighed i forbindelse med finansielle transaktioner og ejerskab af selskaber, ligesom udvekslingen af oplysninger mellem de eksisterende finansielle efterretningsenheder (FIU) vedrørende mistænkelige transaktioner bør fremskyndes. Uanset de bestemmelser om fortrolighed, der gælder for banker og andre erhvervsvirksomheder, skal de retlige myndigheder og FIU'erne under judiciel kontrol være berettiget til at modtage oplysninger, når disse oplysninger er nødvendige for at efterforske hvidvaskning af penge. Det Europæiske Råd opfordrer Rådet til at vedtage de dertil nødvendige bestemmelser.*
55. *Det Europæiske Råd opfordrer til indbyrdes tilnærmelse af strafferetten og strafferetsplejen vedrørende hvidvaskning af penge (f.eks. opsporing, indefrysning og konfiskation af midler). Definitionen af de kriminelle aktiviteter, der udgør prædikatorbrydelser for hvidvaskning af penge, bør være ensartet og tilstrækkelig bred i alle medlemsstaterne.*

57. *Der bør udarbejdes fælles standarder for at forhindre, at selskaber og enheder, der er registreret uden for EU's jurisdiktion, skjuler udbytte fra strafbare forhold og foretager hvidvaskning af penge. EU og medlemsstaterne bør indgå aftaler med offshorecentre i tredjelande for at sikre et effektivt og gennemsigtigt samarbejde om gensidig retshjælp i henhold til henstillingerne fra Den Finansielle Aktionsgruppe på dette område.*
58. *Kommissionen opfordres til at udarbejde en rapport, der udpeger de bestemmelser i national bank-, finans- og selskabslovgivning, som hæmmer det internationale samarbejde. Rådet opfordres til at drage de nødvendige konklusioner på grundlag af denne rapport.*

Bestående mandater og initiativer

I henstilling nr. 26 i handlingsplanen fra 1997 opfordres der til at overveje en række forskellige foranstaltninger i forbindelse med hvidvaskning af penge og konfiskation; tilsvarende opfordres der i punkt 45, litra d), i handlingsplanen fra 1998 til at styrke og udvikle bekæmpelsen af hvidvaskning af penge.

Mere specifikt efterlyses der i henstilling nr. 26, litra a), i handlingsplanen fra 1997 en ordning for udveksling af oplysninger om formodet hvidvaskning af penge; tilsvarende opfordres der i punkt 48, litra a), nr. iv), i handlingsplanen fra 1998 til at oprette et system for udveksling af oplysninger og analyse i forbindelse med hvidvaskning af penge.

I henstilling nr. 26, litra b), i handlingsplanen fra 1997 opfordres der til, at kriminalisering af hvidvaskning af udbyttet fra kriminalitet gøres så generel som muligt, og at der skabes et retsgrundlag for de videst mulige beføjelser til efterforskning heraf.

I henstilling nr. 26, litra b), i handlingsplanen fra 1997 opfordres der også til at undersøge, om det er muligt at udvide hvidvaskning til også at omfatte forsømmelighed, og til at indlede en undersøgelse med henblik på at styrke eftersporingen og beslaglæggelsen af ulovlige aktiver og fuldbyrdelsen af retsafgørelser om konfiskation af aktiver, der hidrører fra organiseret kriminalitet. Der blev i overensstemmelse hermed vedtaget en fælles aktion om hvidvaskning af udbyttet fra strafbart forhold den 3. december 1998, og Den Tværfaglige Gruppe har udsendt et spørgeskema om forsømmelighed.

I henstilling nr. 26, litra c), opfordres der til at indføre bestemmelser om konfiskation, der gør det muligt at foretage konfiskationer, uanset om lovovertræderen er til stede eller ej. I henstilling nr. 26, litra d), opfordres der til at undersøge, om der er mulighed for internationalt at dele konfiskerede aktiver; Den Tværfaglige Gruppe har drøftet et udkast til fælles aktion om deling af aktiver. I henstilling nr. 26, litra e), opfordres der til at udvide indberetningskravet. I henstilling nr. 26, litra f), opfordres der til at behandle spørgsmålet om hvidvaskning af penge via Internet og elektroniske pengeprodukter og at kræve, at meddelelser sendt via elektroniske betalings- og meddelelssystemer skal indeholde oplysning om afsender og modtager. Henstilling nr. 26, litra g), beskæftiger sig med overdreven brug af kontantbetalinger, og i sidste afsnit i henstilling nr. 26 opfordres der til at iværksætte en undersøgelse om økonomisk og kommerciel varemærkeforfalskning.

Generelt for så vidt angår foranstaltninger, der iværksættes i forbindelse med henstilling nr. 26, bemærkes det, at Den Tværfaglige Gruppe til stadighed nøje følger sagen, og at adskillige henstillinger er blevet fulgt op i sammenhæng med forslag fra Europol. Kommissionen har fremlagt et formelt forslag om ændring af 1991-direktivet, som tager fat på en række af de punkter, der indgår i henstillingen.

I punkt 47, litra d), i handlingsplanen fra 1998 opfordres der til at fortsætte og udvikle det arbejde, der er påbegyndt som led i handlingsplanen til bekæmpelse af organiseret kriminalitet vedrørende spørgsmålet om tilflugtssteder og skatteparadiser.

I punkt 50, litra b), i handlingsplanen fra 1998 opfordres der til at forbedre og, hvor det er nødvendigt, tilnærme nationale bestemmelser i forbindelse med beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold under hensyntagen til rettigheder tilhørende tredjemand i god tro.

Analyse

Hovedmotivet for en stor del af den organiserede kriminalitet er økonomisk vinding. En effektiv forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet bør derfor fokusere på opsporing, indefrysning, beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold. Dette er imidlertid blevet vanskeliggjort af den langsomme udveksling af oplysninger, forskellene mellem lovgivningerne og besværlige, bureaukratiske procedurer. Endvidere har den legitime bekymring for databeskyttelse gjort drøftelserne meget komplekse.

Man bør finde ud af, hvordan man kan gøre udvekslingen af oplysninger mellem finansielle efterforskningsenheder i Den Europæiske Union hurtigere, uanset deres interne strukturer (herunder også af oplysninger fra finansielle institutioner). Man bør også finde ud af, hvordan man kan fremme fuldbyrdelse i en anden medlemsstat af retsafgørelser om indefrysning af indeståender på bankkonti og mere generelt om bistand til opsporing af ulovlige aktiver.

Et særligt problem skyldes fremkomsten af offshore- og onshorefinanscentre og »skatteparadiser«, der reelt kan give lovovertrædere et sikkert tilflugtssted, og som anvendes til andre kriminelle formål. Man bør finde midler til at sikre, at de forskellige internationale bestemmelser og henstillinger om hvidvaskning af penge gennemføres af medlemsstaterne i deres afhængige territorier. I denne forbindelse skal der tages hensyn til det betydelige arbejde, der er udført inden for FATF vedrørende samarbejdsuillige territorier.

Man bør overveje muligheden af at mindske bevisbyrden for klarlæggelse af oprindelsen af aktiver i en lovovertræders besiddelse, når denne er dømt for en alvorlig lovovertrædelse. Dermed vil den dømte selv skulle bevise, at vedkommende har erhvervet aktiverne på lovlig vis. Hvis det ikke sker til domstolens tilfredsstillelse, kan aktiverne anses for at være ulovligt udbytte fra strafbart forhold og konfiskeres.

Detaljerede henstillinger

Henstilling nr. 14.

- a) I overensstemmelse med punkt 57 i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Tammerfors bør der vedtages et instrument om foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe med hensyn til offshore- og onshorefinanscentre og skatteparadiser, der opererer på deres område, samt om en fælles EU-politik vedrørende finanscentre og skatteparadiser uden for EU. Instrumentet bør løse problemet med brug af trustees og andre metoder til at skjule den virkelige ejer af værdier.
- b) Rådet bør udarbejde en standardaftale for forhandlinger, der føres i henhold til artikel 38 i TEU med offshore- og onshorefinanscentre og skatteparadiser, for at sikre, at de følger vedtagne normer og samarbejder effektivt om forebyggelse af organiseret kriminalitet. Sådanne aftaler skal endvidere forhandles med offshore- og onshorefinanscentre og skatteparadiser. I den forbindelse bør der sikres et tæt samarbejde mellem RIA-Rådet og Økofin-Rådet.

Ansvarlige: Rådet, medlemsstaterne, Kommissionen

Måldato: fortløbende aktivitet; standardaftalen skal være klar senest den 31. december 2001

Prioritet: 2

Henstilling nr. 15. Rådet skal i samarbejde med Kommissionen — under behørig hensyntagen til data-beskyttelsesaspekter og efter drøftelse med de relevante organisationer inden for banksektoren — behandle spørgsmålet om hvidvaskning af penge via Internettet og via elektroniske pengeprodukter og kræve, at meddelelser sendt via elektroniske betalings- og meddelelssystemer skal indeholde oplysning om afsender og modtager.

Ansvarlige: Rådet, Kommissionen

Måldato: 31. december 2001

Prioritet: 2

Henstilling nr. 16. I overensstemmelse med punkt 36 i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Tammerfors og inden for rammerne af det program af foranstaltninger, der er omhandlet i punkt 37 i formandskabets konklusioner, bør Rådet vedtage et instrument, som opfordrer medlemsstaterne til at se nærmere på deres lovgivning og dens anvendelse vedrørende afgørelser om opsporing, indefrysning, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbart forhold og til om nødvendigt derefter at fastlægge minimumsstandarder med henblik på gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af sådanne afgørelser på så tidligt et stadium som muligt i efterforskningen og straffesagen, under hensyntagen til rettigheder tilhørende tredjemand i god tro.

Ansvarlig: Rådet

Måldato: 31. december 2002

Prioritet: 3

Henstilling nr. 17.

- a) I overensstemmelse med punkt 55 i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Tammerfors bør kriminaliseringen af hvidvaskning af udbytte fra strafbare forhold gøres så generel som muligt, og der bør indføres et retsgrundlag, der giver de videst mulige beføjelser til efterforskning af sådan hvidvaskning. I overensstemmelse med henstilling nr. 26, litra b), i handlingsplanen fra 1997 og med artikel 6, stk. 3, litra a), i konventionen om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbare forhold bør det undersøges, om det er hensigtsmæssigt at udvide kriminaliseringen af hvidvaskning til også at omfatte tilfælde, hvor lovertræderen burde have formodet, at den berørte ejendom var udbytte fra strafbare forhold.
- b) Medlemsstaterne bør overveje i henhold til national ret at etablere enheder, som specifikt skal tage sig af opsporing, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare forhold, der er omfattet af den fælles aktion, som Rådet vedtog den 3. december 1998, under hensyntagen til de erfaringer, der er gjort af enheder af denne art, som fungerer med et fint resultat i nogle medlemsstater. Medlemsstaterne bør endvidere undersøge, om deres personalemæssige, operative og tekniske ressourcer er tilstrækkelige til at bekæmpe hvidvaskning af penge. Som et supplement til den evalueringsproces, der foregår i FATF-regi, bør medlemsstaterne undersøge foranstaltninger, som yderligere vil styrke den faktiske gennemførelse af FATF-henstillingerne, herunder muligheden for at aflægge særlige rapporter til Rådet om gennemførelsen af sådanne foranstaltninger.

Ansvarlige: Rådet, medlemsstaterne

Måldato: 31. december 2000

Prioritet: 1

Henstilling nr. 18. Kommissionen opfordres til at iværksætte en undersøgelse af muligheden for at forhindre, at fysiske og juridiske personers overdrevne brug af kontantbetalinger og kontant valutaveksling dækker over, at udbyttet fra strafbare forhold konverteres til andre aktiver. Man bør også overveje at indføre en passende angivelsesordning, som vil gøre det muligt for myndighederne at foretage den nødvendige efterforskning. Kommissionen opfordres i undersøgelsen bl.a. til at tage hensyn til den nationale lovgivning vedrørende f.eks. fagfolks, kasinoers og spillehuses rolle.

Ansvarlig: Kommissionen

Måldato: 31. december 2003

Prioritet: 3

Henstilling nr. 19. Det bør undersøges, om der eventuelt er behov for et instrument, som — under hensyn til den bedste praksis i medlemsstaterne og med skyldig hensyntagen til de grundlæggende retsprincipper — åbner mulighed for i den strafferetlige, den civilretlige eller den skatteretlige lovgivning at mindske bevisbyrden med hensyn til oprindelsen af aktiver, der ejes af en person, som er dømt for en lovovertrædelse med relation til organiseret kriminalitet.

Ansvarlig: Rådet

Måldato: 31. december 2001

Prioritet: 3

Henstilling nr. 20. Det bør undersøges, om der eventuelt er behov for et instrument, som giver mulighed for konfiskation, uanset om lovovertræderen er til stede eller ej, for at dække de tilfælde, hvor lovovertræderen er død eller forsvundet.

Ansvarlig: Rådet

Måldato: 31. december 2002

Prioritet: 3

Henstilling nr. 21. Det bør overvejes, om et instrument om deling af konfiskerede aktiver mellem medlemsstaterne er foreneligt med principperne for gensidig retshjælp og med de retlige traditioner for gensidig retshjælp i medlemsstaterne. Der bør i den forbindelse tages hensyn til den seneste udvikling inden for international strafferet.

Ansvarlig: Rådet

Måldato: 31. december 2002

Prioritet: 3

KAPITEL 2.8: **Styrkelse af samarbejdet mellem de retshåndhævende og de retslige myndigheder på nationalt plan og på EU-plan**

Politisk retningslinje

Det er nødvendigt med en integreret, tværfaglig strategi for at kunne forebygge og bekæmpe organiseret kriminalitet effektivt.

De relevante afsnit i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Tammerfors er følgende:

35. På det strafferetlige område opfordrer Det Europæiske Råd medlemsstaterne til snarest at ratificere EU-udleveringskonventionerne fra 1995 og 1996. Det finder, at den formelle udleveringsprocedure bør afskaffes medlemsstaterne imellem for så vidt angår personer, der unddrager sig straffuldbyrdelse efter at være blevet endeligt domfældt, og erstattes af en overførelse af sådanne personer under overholdelse af artikel 6 i TEU. Der bør ligeledes overvejes hurtige udleveringsprocedurer, uden at dette berører princippet om retten til en retfærdig rettergang. Det Europæiske Råd opfordrer Kommissionen til at fremsætte forslag herom på baggrund af konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen.
37. Det Europæiske Råd anmoder Rådet og Kommissionen om inden december 2000 at vedtage et program med foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse. I forbindelse med dette program bør der også sættes et arbejde i gang med hensyn til et europæisk tvangsfuldbyrdelsesdokument og de aspekter af retsplejen, som det skønnes nødvendigt at vedtage fælles minimumsstandarder for, således at princippet om gensidig anerkendelse lettere kan gennemføres under overholdelse af medlemsstaternes grundlæggende retsprincipper.
46. For at styrke bekæmpelsen af grov organiseret kriminalitet har Det Europæiske Råd besluttet at oprette en enhed (Eurojust) bestående af nationale offentlige anklagere, retsmedlemmer eller polititjenestemænd med tilsvarende kompetence, der udstationeres af hver enkelt medlemsstat i henhold til dennes retssystem. Eurojust skal have til opgave at lette den passende koordinering mellem medlemsstaternes retsforfølgende myndigheder og støtte efterforskningen i kriminalsager vedrørende organiseret kriminalitet, især med udgangspunkt i Europols analyser, og Eurojust skal endvidere arbejde tæt sammen med det europæiske retlige netværk, specielt om forenkling af efterkommelse af retsanmodninger. Det Europæiske Råd anmoder Rådet om inden udgangen af 2001 at vedtage det nødvendige juridiske instrument med henblik herpå.
49. Grov økonomisk kriminalitet har i stigende grad skatte- og afgiftsmæssige aspekter. Det Europæiske Råd opfordrer derfor medlemsstaterne til fuldt ud at yde gensidig retshjælp i efterforskningen og retsforfølgningen af grov økonomisk kriminalitet.

Bestående mandater og initiativer

I henstilling nr. 13 og 14 i handlingsplanen fra 1997 opfordres de medlemsstater, der endnu ikke har ratificeret centrale konventioner, der er væsentlige for bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, til hurtigt at gøre det. Nogle instrumenter er endnu ikke blevet ratificeret af alle medlemsstater. I punkt 45, litra c), i handlingsplanen fra 1998 opfordres der til, at de to konventioner om udlevering, der er vedtaget på grundlag af TEU, effektivt gennemføres i national ret og i praksis.

I henstilling nr. 16 i handlingsplanen fra 1997 opfordres der til at afslutte arbejdet med et udkast til konvention om gensidig retshjælp i straffesager inden udgangen af 1997 og til så hurtigt som muligt at udvide konventionens indhold, idet der herved skal tages hensyn til behovet for at fremskynde procedurerne for det retlige samarbejde i forbindelse med organiseret kriminalitet, således at den tid, det tager at sende og besvare anmodninger, reduceres betydeligt. Arbejdet med udkastet til konvention pågår imidlertid stadigvæk og søges afsluttet i begyndelsen af 2000.

I henstilling nr. 16 opfordres der til også at inddrage instrumenter, som Rådet har vedtaget vedrørende enkeltpersoner, der samarbejder med retsvæsenet, samt vedrørende beskyttelse af vidner, og de særlige behov, der i visse lande gør sig gældende med hensyn til politimæssigt samarbejde på efterforsknings- og retssamarbejdsplan. Rapporter om udmøntningen af denne henstilling er blevet drøftet af Rådet.

I henstilling nr. 16, litra a), opfordres der til at undersøge de forbehold, der er taget med hensyn til den europæiske konvention om gensidig retshjælp fra 1959 og protokollen hertil. Dette spørgsmål behandles for øjeblikket i Gruppen vedrørende Retligt Samarbejde i forbindelse med færdiggørelsen af udkastet til konvention om gensidig retshjælp i straffesager.

I henstilling nr. 16, litra b), opfordres der til at skabe et retsgrundlag for grænseoverskridende anvendelse af visse moderne efterforskningsmetoder såsom kontrollerede leverancer, brug af under cover-agenter og aflytning af forskellige former for telekommunikation. Alle disse foranstaltninger behandles for øjeblikket af Gruppen vedrørende Retligt Samarbejde i forbindelse med udkastet til konvention.

I punkt 45, litra a), i handlingsplanen fra 1998 opfordres der til effektiv gennemførelse og, hvor det er hensigtsmæssigt, videreudvikling af det europæiske retlige net. Det slås også fast, at effektiv gennemførelse af det europæiske retlige net er en prioritet. Det retlige net vil gøre det muligt at forbedre samarbejdet på det praktiske plan, og det må udstyres med moderne værktøjer for at gøre samarbejdet effektivt. Der bør omgående indledes overvejelser om at gøre nettet mere operativt.

I punkt 45, litra e), i handlingsplanen fra 1998 opfordres der til at lette og fremskynde samarbejdet på tværs af grænserne mellem kompetente ministerier og retslige eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne.

I punkt 45, litra f), i handlingsplanen fra 1998 opfordres der til at iværksætte en proces med henblik på at lette den gensidige anerkendelse af retsafgørelser og fuldbyrdelsen af straffedomme. Et arbejdsprogram vedrørende gensidig anerkendelse har været drøftet i Den Tværfaglige Gruppe, hvor vægten først og fremmest er blevet lagt på gensidig anerkendelse af kendelser om indfrysning af aktiver og domme, hvorved der idømmes bøder.

I punkt 45, litra g), i handlingsplanen fra 1998 opfordres der til at undersøge de retslige myndigheders rolle og plads inden for rammerne af en videreudvikling af Europol i overensstemmelse med Amsterdamtraktaten med henblik på at gøre enheden mere effektiv.

I punkt 48, litra a), nr. i), i handlingsplanen fra 1998 opfordres der til at fremme forbindelsesordninger mellem embedsmænd inden for anklagemyndighed og efterforskning med særligt kendskab til bekæmpelse af organiseret kriminalitet i tæt samarbejde med Europol (artikel 30, stk. 2, litra c), i TEU).

I punkt 48, litra b), nr. i), opfordres der til at fremme de generelle tiltag og det operative samarbejde mellem de kompetente myndigheder, herunder politi, toldmyndigheder og andre særlige retshåndhavende myndigheder og medlemsstaternes retlige myndigheder vedrørende forebyggelse, afsløring og efterforskning af kriminelle handlinger (artikel 30, stk. 1, litra a), i TEU). Det fastslås, at det i den forbindelse forekommer hensigtsmæssigt at udbygge og styrke det bestående bilaterale og regionale samarbejde på tværs af grænserne, f.eks. ved på et tilsvarende grundlag at fortsætte og udvide forsøgene med fælles politistationer. Det ville desuden være ønskeligt, at man fortsætter udviklingen af toldrisikoanalyseteknikker og forbedrer toldkontrolmetoderne, f.eks. gennemførelsen af aktionsplanen for containerkontrol, og gør sig overvejelser om de nye midler til at begå bedrageri, herunder Internettet.

I punkt 49, litra a), opfordres der til at undersøge, om der kan foretages yderligere forbedringer med hensyn til udleveringsprocedurernes substans og form, herunder regler til nedbringelse af forsinkelser.

I punkt 49, litra b), opfordres der til yderligere at lette samarbejdet på tværs af grænserne mellem ministerier og retslige myndigheder i straffesager. I punkt 49, litra c), opfordres der til at undersøge muligheden for at forbedre samarbejdet på tværs af grænserne vedrørende overførelse af retssager og fuldbyrdelse af straffedomme. I punkt 49, litra d), opfordres der til at undersøge muligheden af at udvide og eventuelt formalisere udvekslingen af oplysninger om strafferegistre, og i punkt 49, litra e), til at forebygge kompetencekonflikter mellem medlemsstaterne, ved f.eks. at undersøge mulighederne for at registrere, om der verserer retssager mod de samme personer om samme overtrædelser i forskellige medlemsstater.

I punkt 50, litra a), i handlingsplanen fra 1998 opfordres der til at sørge for, at medlemsstaternes gældende regler er forenelige, i det omfang det er nødvendigt for at forbedre det retlige samarbejde. Der bør også indledes overvejelser om, hvilke muligheder der er for at undgå, at misbrug af retsmidler påvirker eller forsinker samarbejdet. Det slås i samme punkt fast, at man bør finde frem til effektive procedurestan-

darder, der kan forbedre den gensidige retshjælp i straffesager, samtidig med at de grundlæggende frihedsrettigheder overholdes. Man bør indlede overvejelser om aflytning af telekommunikation, men også om civile søgsmål i forbindelse med lovovertrædelser. I den forbindelse må man ikke glemme skadeerstatning til ofre for forbrydelser.

Analyse

Et område, der er problematisk, er samarbejdet mellem myndighederne på nationalt og internationalt plan, herunder samarbejdet mellem skattemyndigheder og retshåndhævende myndigheder. Mange forbrydelser kan forebygges eller opklares hurtigt, hvis de efterretninger, der er til rådighed for én myndighed, kan meddeles andre myndigheder på nationalt og internationalt plan. Imidlertid betragtes disse efterretninger måske ikke som nyttige for andre myndigheder; der findes måske ikke sikre kanaler, som efterretningerne kan passere gennem, eller man har måske ikke tillid til disse andre myndigheder. Som følge heraf udgør efterforskning, retsforfølgelse, domfældelse og fuldbyrdelse ikke et sammenhængende og sammenkædet system nationalt og endnu mindre internationalt.

Det lokale, nationale og internationale samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder indbyrdes og mellem retshåndhævende og retlige myndigheder bør styrkes. I denne forbindelse bør spørgsmålet om retlige myndigheder og Europol prioriteres.

Detaljerede henstillinger

Henstilling nr. 22. I overensstemmelse med punkt 45, litra b), i handlingsplanen fra 1998 og med punkt 37 i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Tammerfors opfordres Kommissionen til at samarbejde med Rådet om inden december 2000 at vedtage et program med foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser i straffesager.

Ansvarlige: Rådet, Kommissionen

Måldato: 31. december 2000

Prioritet: 1

Henstilling nr. 23. I overensstemmelse med punkt 46 i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Tammerfors anmodes Rådet om så snart som muligt at udarbejde og vedtage et juridisk instrument om oprettelse af Eurojust med en beskrivelse af enhedens struktur, kompetenceområde, beføjelser og ansvar. Der bør lægges særlig vægt på at få fastlagt de generelle rammer for den nye enheds forbindelser med de nationale anklagemyndigheder, Europol, Kommissionen (OLAF) og det europæiske retlige netværk.

Ansvarlig: Rådet

Måldato: 31. december 2001

Prioritet: 1

Henstilling nr. 24. Det europæiske retlige netværk skal gennemføres effektivt og, hvor det er hensigtsmæssigt, videreudvikles, for eksempel ved at undersøge, hvordan det kan udstyres med moderne værktøjer for at muliggøre et effektivt samarbejde, og hvordan de kan gøres mere operativt. Der skal lægges særlig vægt på at udvikle effektive procedurestandarder, der kan forbedre den gensidige retshjælp i straffesager, samtidig med at de grundlæggende rettigheder overholdes.

Generalsekretariatet for Rådet fungerer også som sekretariat for det europæiske retlige netværk, og der skal derfor permanent tildeles de nødvendige midler til at sikre, at det europæiske retlige netværk kan udføre sine opgaver.

Ansvarlige: medlemsstaterne, Rådet

Måldato: fortløbende aktivitet

Prioritet: 2

Henstilling nr. 25. Der skal udarbejdes et forslag til instrument om status for og beskyttelse af vidner og af personer, som er eller har været medlemmer af kriminelle organisationer, men som er parate til at samarbejde med retsvæsenet ved at give nyttige oplysninger med henblik på efterforskning eller bevisførelse eller ved at give oplysninger, der kan bidrage til at berøve kriminelle organisationer deres midler eller udbyttet fra strafbare forhold. Der bør i forslaget tages hensyn til muligheden af, hvor det er relevant, bl.a. at lempe straffen, hvis en anklaget udviser betydelig samarbejdsvilje i sådanne tilfælde. Der bør udføres en EU-standardaftale under hensyn til Europols erfaringer, der skal bruges på bilateralt grundlag.

Ansvarlige: Rådet, medlemsstaterne, Kommissionen

Måldato: 31. juli 2001

Prioritet: 3

Henstilling nr. 26. Det eventuelle behov for yderligere finansielle midler og navnlig muligheden for større fleksibilitet og hurtigere procedurer i forbindelse med anvendelsen af EU-midler til uddannelse og støtteaktiviteter bør undersøges, navnlig i lyset af artikel 41, stk. 3, i TEU. Der kan f.eks. nævnes støtte til tolkning, sprogundervisning og erhvervelse af international erfaring for specialiseret retshåndhævelsespersonale, anklagere og dommere. Muligheden for at anvende sådanne midler til at forbedre tilrettelæggelsen af møder mellem fagfolk på EU-plan (herunder møder i forbindelse med anvendelsen af fælles efterforskningshold) bør overvejes. De kompetente myndigheders opmærksomhed bør henledes på muligheden for at benytte sig af trekantkonferencer mellem to embedsmænd, der anvender en tolk, og medlemsstaterne skal fremme denne brug ved at stille midler til rådighed herfor. Under behørig hensyntagen til det legitime behov for at føre kontrol med brugen af offentlige midler må anvendelsen af sådanne midler til at fremme det retlige samarbejde ikke krænke retsvæsenets uafhængighed.

Ansvarlige: Kommissionen, Rådet, det europæiske retlige netværk, Europol, medlemsstaterne

Måldato: 31. december 2001

Prioritet: 2

Henstilling nr. 27. De medlemsstater, som endnu ikke har ratificeret⁽¹⁾ følgende konventioner vedtaget af Den Europæiske Union, Europarådet og De Forenede Nationer, som er væsentlige for forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet, bør fremsætte forslag i deres parlamenter med henblik på en hurtig ratificering inden for den fastsatte tidsplan. Hvis en konvention ikke er ratificeret på måldatoen, skal medlemsstaterne aflægge skriftlig rapport til Rådet om grundene hertil hvert halve år, indtil de har ratificeret konventionen. Hvis en medlemsstat af en eller anden grund ikke har ratificeret en konvention inden for en rimelig tid, skal Rådet vurdere situationen med henblik på at løse den. Som et led i førtiltrædelses-

⁽¹⁾ Alle medlemsstaterne har allerede ratificeret konventionen fra 1959 om gensidig retshjælp i straffesager og konventionen fra 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger. Disse konventioner er også vigtige i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet.

pagten bør ansøgerlandene være forpligtede på tilsvarende måde. Ved udarbejdelsen af nye konventioner og andre instrumenter bør Rådet fastsætte en måldato for disses vedtagelse og gennemførelse i overensstemmelse med medlemsstaternes forfatningsmæssige bestemmelser og Amsterdam-traktaten.

1. Den europæiske konvention om udlevering, Paris 1957 — slutningen af 2001
2. Anden protokol til den europæiske konvention om udlevering, Strasbourg 1978 — slutningen af 2001
3. Protokol til den europæiske konvention om gensidig retshjælp i straffesager, Strasbourg 1978 — slutningen af 2001
4. Konventionen om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbare forhold, Strasbourg 1990 — slutningen af 2001
5. Konventionen om gensidig bistand om samarbejde mellem toldmyndighederne (Napoli II) — slutningen af 2001
6. Overenskomsten om ulovlig transport til søs til gennemførelse af artikel 17 i FN-konventionen om ulovlig handel med narkotika og psykotrope stoffer, Strasbourg 1995 — slutningen af 2001
7. Konventionen imod ulovlig handel med narkotika og psykotrope stoffer, Wien 1988 — slutningen af 2001
8. Den europæiske konvention om bekæmpelse af terrorisme, Strasbourg 1977 — slutningen af 2001
9. Europarådets strafferetlige konvention om korruption, Strasbourg 1999 — slutningen af 2001
10. Konventionen om forenklet udleveringsprocedure mellem medlemsstaterne i Den Europæiske Union — slutningen af 2001
11. Konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser — midten af 2001
12. Konventionen om brug af informationsteknologi på toldområdet — slutningen af 2000
13. Konventionen om udlevering mellem medlemsstaterne i Den Europæiske Union — slutningen af 2001
14. Protokoller til konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser — slutningen af 2001
15. Konventionen om bekæmpelse af bestikkelse, der involverer tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber eller i Den Europæiske Unions medlemsstater — slutningen af 2001.

Flere andre konventioner kan også være relevante for bekæmpelsen af organiseret kriminalitet. Blandt disse er konventionen til bekæmpelse af falskmøntneri, Genève 1929, og Europarådets konvention om strafferetlig beskyttelse af miljøet, Strasbourg 1998.

Ansvarlige: medlemsstaterne, Rådet

Måldato: som anført

Prioritet: 1

Henstilling nr. 28. Udlevering bør lettes ved en effektiv gennemførelse af de to udleveringskonventioner, der er udarbejdet på grundlag af TEU. Især bør medlemsstaterne på nationalt plan træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at udleveringsanmodninger kan behandles så enkelt og så hurtigt som muligt. Som fastsat i punkt 35 i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Tammerfors opfordres Kommissionen til at fremsætte forslag om hurtig udlevering af domfældte personer, som unddrager sig straffuldbyrkelse, samt hurtige udleveringsprocedurer. En evaluering af udleveringsprocedurerne, der bygger på den fælles aktion vedtaget af Rådet den 5. december 1997, skal begynde senest den 30. juni 2001. Man bør i denne forbindelse overveje muligheden for på lang sigt at skabe et europæisk retsområde for udlevering. Også spørgsmålet om udlevering i forbindelse med udeblivelsesprocedurer kunne behandles i denne forbindelse, idet den europæiske menneskerettighedskonventions grundlæggende rettigheder skal overholdes fuldt ud.

Ansvarlig: Rådet, medlemsstaterne, Kommissionen

Måldato: 2002; 2010 for det langsigtede mål

Prioritet: 1

Henstilling nr. 29. I overensstemmelse med punkt 36 i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Tammerfors skal medlemsstaterne overveje forskellige midler, bl.a. minimumsstandarder for afgørelser om indsamling af bevismateriale, og Rådet bør vedtage det nødvendige instrument med henblik på at tilskynde til, at bevismateriale, der er lovligt indsamlet i en medlemsstat, kan fremlægges for domstolene i andre medlemsstater, idet princippet om retternes uafhængighed skal respekteres, og der skal tages hensyn til de standarder, der gælder i sådanne andre medlemsstater.

Ansvarlig: Rådet

Måldato: 31. december 2004

Prioritet: 4

Henstilling nr. 30. Med henblik på at gøre efterforskningen af grænseoverskridende organiseret kriminalitet mere effektiv anmodes Rådet om at arbejde i retning af indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes strafferetsplejebestemmelser med hensyn til efterforskningsteknikker for at gøre brugen heraf mere forenelig.

Ansvarlig: Rådet

Måldato: december 2002

Prioritet: 3

KAPITEL 2.9: Styrkelse af samarbejdet med ansøgerlandene

Politisk retningslinje

Samarbejdet med ansøgerlandene bør styrkes med henblik på gradvis at inddrage dem i EU-strategien til forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet.

Bestående mandater og initiativer

I overensstemmelse med henstilling nr. 3 i handlingsplanen fra 1997 blev der vedtaget en førtiltrædelsespagt den 28. maj 1998. Der er blevet nedsat en ekspertgruppe vedrørende førtiltrædelsespagten. Gældende

EU-ret er blevet præsenteret for ansøgerlandene multilateralt. Endvidere har der været holdt bilaterale møder med de enkelte ansøgerlande for at vurdere, hvor forberedt de er på at indføre EU-standarderne.

Kommissionen har taget en række initiativer ved hjælp af forskellige redskaber, såsom programmer i henhold til afsnit VI (f.eks. midler via Phare-programmet og Informationskontoret for Teknisk Bistand), for at styrke samarbejdet med ansøgerlandene om bekæmpelse af organiseret kriminalitet.

I punkt 43, litra d), i handlingsplanen fra 1998 opfordres der til at udvikle Europols rolle i forbindelse med udvekslingen af oplysninger for at gennemføre førtiltrædelsespagten vedrørende organiseret kriminalitet og til at give Europol tilstrækkelige midler til at nå dette mål.

Analyse

Den organiserede kriminalitet i EU's medlemsstater er i vidt omfang indenlandsk. Ikke desto mindre bør en virkelig effektiv EU-strategi gå videre end blot til medlemsstaterne. Formålet hermed bør være ikke blot at fremme samarbejdet med hensyn til de enkelte lovovertrædelser og lovovertrædere, men også at udveksle oplysninger om bedste praksis og om tendenserne inden for organiseret kriminalitet. I første omgang bør samarbejdet med ansøgerlandene forbedres ved at anvende førtiltrædelsespagten om organiseret kriminalitet mere effektivt.

Dette samarbejde er til gensidig fordel, derved at ansøgerlandene, samtidig med at de orienteres om gældende ret i Den Europæiske Union, selv bidrager til at styrke strategien til bekæmpelse af organiseret kriminalitet i selve Den Europæiske Union, ved at bygge på deres omfattende erfaring.

Den rolle førtiltrædelsespagten om organiseret kriminalitet af 28. maj 1998 spiller for styrkelsen af dette samarbejde, er af særlig betydning. Rådet bør overveje, om der bør stilles yderligere ressourcer til rådighed for gennemførelse af pagten.

Inden for dette arbejde skal man især være opmærksom på forebyggelse og bekæmpelse af sådanne lovovertrædelser som f.eks. hvidvaskning af penge, organiseret menneskesmugning og økonomisk kriminalitet.

Detaljerede henstillinger

Henstilling nr. 31. EU og medlemsstaterne bør bestræbe sig på at udbygge de praktiske, direkte former for samarbejde om retshåndhævelse og strafferet med ansøgerlandene.

Ansvarlige: Rådet, Kommissionen, medlemsstaterne

Måldato: fortløbende aktivitet

Prioritet: 3

Henstilling nr. 32. Ansøgerlandene bør inddrages i forberedelsen og analysen af de årlige situationsrapporter om organiseret kriminalitet.

Ansvarlige: Rådet, Europol

Måldato: fortløbende aktivitet

Prioritet: 2

Henstilling nr. 33. Det bør undersøges, om der kan samarbejdes med ansøgerlandene om brugen af Schengen-informationssystemet, idet der bør tages hensyn til, hvor gennemførligt et sådant samarbejde er ud fra et juridisk og teknisk synspunkt.

Ansvarlig: Rådet

Måldato: fortløbende aktivitet

Prioritet: 3

Henstilling nr. 34. Medlemsstaterne bør undersøge, hvorvidt det vil være hensigtsmæssigt, på bilateralt grundlag, at indgå forpligtelser og indlede et praktisk samarbejde med ansøgerlandene om opsporing af stjålen ejendom som f.eks. motorkøretøjer og brug af efterforskningsteknikker såsom kontrollerede leverancer og undercover-operationer.

Ansvarlige: medlemsstaterne

Måldato: fortløbende aktivitet

Prioritet: 2

Henstilling nr. 35. Den Europæiske Union og medlemsstaterne bør bestræbe sig på at øge den tekniske bistand og ekspertbistand til ansøgerlandene for at støtte udviklingen af effektive og demokratiske retshåndhævelsessystemer og en egnet offentlig administration, og tilpasningen af institutioner og love, så de stemmer bedre overens med EU-lovgivningen. Der bør tilskyndes yderligere til partnerskabsprogrammer, der finansieres via EU's Phare-program.

Ansvarlige: Rådet, Kommissionen, medlemsstaterne

Måldato: fortløbende aktivitet

Prioritet: 1

KAPITEL 2.10: **Styrkelse af samarbejdet med tredjelande og internationale organisationer**

Politisk retningslinje

Forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet kræver et globalt samarbejde og bør ses i denne sammenhæng.

De relevante afsnit af formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Tammerfors er følgende:

7. *Området med frihed, sikkerhed og retfærdighed bør bygge på principperne om åbenhed og demokratisk kontrol. Vi må udvikle en åben dialog med det civile samfund om målet med og principperne for et sådant område for at styrke borgernes accept og opbakning. For at bevare tilliden til myndighederne bør der udformes fælles standarder for myndighedernes integritet.*
8. *Det Europæiske Råd finder det væsentligt, at EU også på disse områder udvikler en evne til at handle og blive betragtet som en betydningsfuld partner på den internationale scene. Dette kræver et tæt samarbejde med partnerlandene og internationale organisationer, navnlig Europarådet, OSCE, OECD og De Forenede Nationer.*

59. Det Europæiske Råd understreger, at alle de beføjelser og instrumenter, som EU råder over, navnlig vedrørende forbindelserne udadtil, må udnyttes på en integreret og konsekvent måde til at opbygge et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Retlige og indre anliggender skal integreres i fastlæggelsen og gennemførelsen af andre EU-politikker og -aktiviteter.
60. De nye muligheder, som Amsterdam-traktaten giver for indsats udadtil, navnlig de fælles strategier samt fællesskabsaftaler og aftaler indgået på grundlag af artikel 38 i TEU, må udnyttes fuldt ud.
61. Der bør fastlægges klare prioriteter, politiske mål og foranstaltninger for EU's indsats udadtil på området retlige og indre anliggender. Rådet bør i tæt samarbejde med Kommissionen udarbejde specifikke henstillinger om politiske mål og foranstaltninger i forbindelse med EU's indsats udadtil på området retlige og indre anliggender, herunder spørgsmål om arbejdsstrukturering, inden Det Europæiske Råds møde i juni 2000.
62. Det Europæiske Råd udtrykker sin støtte til et regionalt samarbejde til bekæmpelse af organiseret kriminalitet med deltagelse af medlemsstaterne og de tredjelande, der grænser op til EU. I den forbindelse noterer Det Europæiske Råd sig med tilfredshed de konkrete og praktiske resultater, som landene omkring Østersøen har nået. Det Europæiske Råd tillægger regionalt samarbejde og regional udvikling i Balkan særlig betydning. Den Europæiske Union hilser afholdelsen af en europæisk konference om udvikling og sikkerhed i området omkring Adriaterhavet og Det Joniske Hav, som den italienske regering vil organisere i Italien i første halvdel af 2000, velkommen, og Den Europæiske Union agter at deltage heri. Dette initiativ vil være en værdifuld støtte i forbindelse med stabilitetspagten for Sydøsteuropa.

Bestående mandater og initiativer

I henstilling nr. 4 i handlingsplanen fra 1997 opfordres der til at udvikle et tættere samarbejde med andre lande og internationale organisationer og organer, der er involveret i kampen mod organiseret kriminalitet. De samarbejds muligheder, som de bestående mekanismer frembyder, såsom det transatlantiske partnerskab, Tacis-programmet og partnerskabsaftalerne med Den Russiske Føderation og Ukraine, bør udnyttes mere effektivt. Muligheden for at udvikle tilsvarende aftaler med andre lande bør undersøges. Rådet og Kommissionen bør fremsætte konkrete forslag til tættere samarbejde, f.eks. gennem Europol.

Rådet og Kommissionen har lagt et stort arbejde for dagen i forlængelse af denne henstilling (jf. CRIMORG 67). Henstillingen indebærer dog en fortløbende aktivitet.

Analyse

Samarbejdet med tredjelande bør forbedres, bl.a. som led i den transatlantiske dialog og samarbejdet med Den Russiske Føderation og Ukraine. Desuden bør det overvejes, om samarbejdet med f.eks. partnerne omkring Middelhavet og i Sydøsteuropa, med Kina og med landene i Latinamerika og Caribien skal styrkes.

En effektiv EU-strategi skal udformes således, at den kan bygge på og supplere resultaterne af det vellykkede arbejde, der allerede er blevet eller er ved at blive gennemført bilateralt eller multilateralt, f.eks. inden for rammerne af Europarådet, G8, Den Finansielle Aktionsgruppe, Den Internationale Kriminalpolitiorganisation, Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling samt De Forenede Nationer. Desuden bør EU bestræbe sig på at optræde mere sammenhængende i internationale fora.

Detaljerede henstillinger

Henstilling nr. 36. Der bør udvikles et tættere samarbejde med tredjelande og internationale organisationer og organer, der beskæftiger sig med forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet. De sam-

arbejdsmuligheder, som de bestående mekanismer frembyder, såsom det transatlantiske partnerskab og partnerskabsaftalerne med Den Russiske Føderation og Ukraine, bør udnyttes mere effektivt. Muligheden for at udvikle tilsvarende aftaler med andre lande bør undersøges. Rådet og Kommissionen bør fremsætte konkrete forslag til tættere samarbejde, f.eks. gennem tilknytning af Europol.

Ansvarlige: Rådet, Kommissionen, Europol

Måldato: fortløbende aktivitet

Prioritet: 2

Henstilling nr. 37. Den Europæiske Union bør gøre sin fulde politiske indflydelse gældende i alle fora, hvor medlemsstaterne deltager, såsom Europarådet, Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling, Den Finansielle Aktionsgruppe, Den Internationale Kriminalpolitiorganisation og De Forenede Nationer. Dette kræver en effektiv koordinering mellem EU-medlemsstaterne i disse fora og, i givet fald, fastlæggelse i god tid af fælles holdninger, som medlemsstaterne derefter fremfører i henhold til artikel 37 i TEU. Når det ikke er alle medlemsstaterne, der deltager i møderne i disse fora, bør de medlemsstater, der ikke har været til stede, orienteres fuldt ud om de drøftelser, der kan berøre dem.

Ansvarlige: Rådet, medlemsstaterne

Måldato: fortløbende aktivitet

Prioritet: 1

Henstilling nr. 38. EU og medlemsstaterne bør ved ikrafttrædelsen af FN's konvention om grænseoverskridende organiseret kriminalitet og protokollerne hertil revidere strategien på baggrund af konventionens bestemmelser for at hjælpe de lande, der anmoder herom, med at gennemføre konventionen i fuldt omfang.

Ansvarlige: Rådet, medlemsstaterne

Måldato: fortløbende aktivitet

Prioritet: 2

KAPITEL 2.11: **Overvågning af gennemførelsen af foranstaltningerne til forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet i Den Europæiske Union**

Politisk retningslinje

En specifik overvågning af gennemførelsen af EU's strategi til bekæmpelse af organiseret kriminaliteter er af afgørende betydning for den fortsatte sammenhæng og opfølgning på nationalt plan og EU-plan.

Bestående mandater og initiativer

I dok. 9239/2/97 CK 24 (som er baseret på henstilling nr. 22 i handlingsplanen fra 1997) opstilles mandater for Den Tværfaglige Gruppe vedrørende Organiseret Kriminalitet. Den Tværfaglige Gruppe har til opgave at udforme politikker med henblik på koordinering af forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Denne udformning omfatter først og fremmest a) den direkte gennemførelse af henstillinger, der primært er rettet til Rådet, b) tilsyn med gennemførelsen af andre henstillinger, c) vurdering af det praktiske samarbejde (især ved hjælp af evalueringsmekanismer), d) udformningen af EU's strategier og politikker for forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet, e) forberedelse i fuldt samarbejde med andre relevante rådsarbejdsgrupper af afgørelser på højt plan, især til Artikel 36-Udvalget, f) forsyning

af Artikel 36-Udvalget med oplysninger, som er nyttige for udarbejdelsen af foreløbige situationsrapporter, og g) udarbejdelse af forslag til øget samordning mellem første, anden og tredje søjle om bekæmpelsen af organiseret kriminalitet.

Analyse

EU's strategi til bekæmpelse af organiseret kriminalitet bør være fleksibel, således at der kan tages hensyn til de erfaringer, der er indhøstet under gennemførelsen, og således at kriminalitetsforebyggelse og bekæmpelsesforanstaltninger i givet fald kan tilpasses efter ændringerne i selve fænomenet organiseret kriminalitet.

De detaljerede henstillinger og tidsplaner i handlingsplanen fra 1997 har bidraget til en vellykket gennemførelse. Arbejdet i Den Tværfaglige Gruppe vedrørende Organiseret Kriminalitet, sammensat af højtstående embedsmænd, har virket som et yderligere incitament, og gruppen har nydt godt af sin tværfaglige arbejdsmetode og støtten fra eksperter.

Detaljerede henstillinger

Henstilling nr. 39. Den Tværfaglige Gruppe vedrørende Organiseret Kriminalitet skal med jævne mellemrum udarbejde rapporter om gennemførelsen af denne strategi, som via Artikel 36-Udvalget skal forelægges Rådet og Det Europæiske Råd.

Den Tværfaglige Gruppe skal senest den 30. juni 2003 forelægge en udtømmende rapport om de foranstaltninger og skridt, der er taget med henblik på udmøntningen af hver enkelt henstilling i denne strategi. Rådet skal træffe relevante foranstaltninger.

Det Europæiske Råd skal senest den 30. juni 2005 have forelagt en generel rapport om gennemførelsen af EU's strategi til bekæmpelse af organiseret kriminalitet og skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at Det Europæiske Råd vil give passende retningslinjer for, hvad der videre skal ske på de områder, hvor strategien ikke er fuldt gennemført.

Ansvarlige: Rådet, Kommissionen

Måldato: fortløbende aktivitet; generel rapport den 30. juni 2005

Prioritet: 1
