

(Besluiten aangenomen krachtens titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie)

**VOORKOMING EN BESTRIJDING VAN DE GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT:
EEN STRATEGIE VAN DE EUROPESE UNIE VOOR HET BEGIN VAN HET NIEUWE MILLENIUM**

(2000/C 124/01)

De Europese Raad van Amsterdam van 16 en 17 juni 1997 heeft een actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit goedgekeurd.

In de korte periode sinds de inwerkingtreding van het actieplan is aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het ontwikkelen en uitvoeren van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit tegen de Europese Unie en haar lidstaten. Voorbeelden van deze vooruitgang zijn dat er een wederzijds evaluatiemechanisme is ingesteld waarmee problemen bij de uitvoering van maatregelen kunnen worden aangegeven, dat de eerste evaluatieronde met succes van start is gegaan, dat een Europees justitieel netwerk, uitgerust met een telecommunicatienetwerk, is begonnen met het stroomlijnen van de internationale samenwerking, dat een contact- en steunnetwerk is opgericht teneinde de jaarlijkse situatierapporten over georganiseerde criminaliteit verder te verbeteren, dat er gezamenlijke optredens zijn aangenomen over het programma Falcone, over het witwassen van geld en het opsporen van activa, over de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie en over de beste praktijken bij onderlinge bijstand, dat er een pretoetredingspact is ontwikkeld met de kandidaat-lidstaten en dat er verdere maatregelen zijn gedefinieerd ten aanzien van bijvoorbeeld de voorkoming van georganiseerde misdaad en de strategie van de Europese Unie tegen hightech-criminaliteit. De Europese Unie heeft haar stem laten horen in de onderhandelingen in de Verenigde Naties over het ontwerp-verdrag inzake transnationale georganiseerde criminaliteit en in de Raad van Europa over het ontwerp-verdrag inzake cyber-criminaliteit.

Deze aanzienlijke vooruitgang is in ruime mate te danken aan de specificiteit en de tijdschema's van het actieplan. De krachtige consensus die de lidstaten hebben bereikt inzake het actieplan heeft geholpen een politiek en professioneel klimaat dat zowel op het niveau van de Europese Unie als op nationaal niveau noodzakelijk is voor het nemen en uitvoeren van de noodzakelijke besluiten. Nationale, aan het secretariaat van de Raad verbonden deskundigen hebben een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de uitvoering.

De Europese Raad van Wenen van december 1998 heeft de Europese Unie opgeroepen de actie van de Europese Unie tegen de georganiseerde criminaliteit op te voeren in het licht van de nieuwe mogelijkheden die het Verdrag van Amsterdam biedt. In punt 47 van het actieplan van 1998, dat door de Europese Raad te Wenen is aangenomen, wordt opgeroepen het actieplan van 1997 te voltooiën, de implementatie ervan te evalueren en te bestuderen hoe daaraan een vervolg kan worden gegeven.

In punt 43 e.v. van het actieplan van 1998 staat een aantal aanvullende elementen die rechtstreeks te maken hebben met een strategie van de Europese Unie tegen georganiseerde criminaliteit. Nog meer elementen zijn te vinden in de resolutie van de Raad van 21 december 1998 betreffende de preventie van georganiseerde criminaliteit, of zijn naar boven gekomen ten gevolge van andere ontwikkelingen (bv. de aanbevelingen in verband met de werkzaamheden voor de jaarlijkse situatierapporten, en de werkzaamheden over de gezamenlijke standpunten inzake het voorgestelde VN-verdrag inzake transnationale georganiseerde criminaliteit en bijbehorende protocollen en het voorgestelde verdrag van de Raad van Europa inzake cyber-criminaliteit).

De Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 heeft verklaard dat *de burgers het recht hebben van de Europese Unie te verwachten dat zij de bedreiging die zware criminaliteit voor hun vrijheid en wettelijke rechten vormt, aanpakt. Tegenover deze bedreiging is een gemeenschappelijke inspanning nodig op het stuk van de voorkoming en bestrijding van criminaliteit en criminele organisaties in de gehele Unie. De krachten van de politieke en justitiële instanties dienen te worden gebundeld om te garanderen dat er in de Europese Unie geen schuilplaats is voor*

criminelen of voor de opbrengsten van criminele activiteiten (conclusie nr. 6). Voorts verklaarde de Europese Raad van Tampere vastbesloten te zijn de strijd tegen ernstige georganiseerde en transnationale criminaliteit op te voeren. Het hoge niveau van zekerheid in de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid veronderstelt een doeltreffende en alomvattende aanpak in de bestrijding van alle vormen van criminaliteit. Er moet een evenwichtige ontwikkeling van misdaadbestrijdingsmaatregelen in de gehele Unie worden bewerkstelligd, waarbij de vrijheid en de wettelijke rechten van personen en ondernemingen worden beschermd (conclusie nr. 40).

De Europese Raad van Tampere heeft richtpunten vastgesteld voor het creëren van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de Europese Unie. Een van de drie belangrijkste kwesties op de agenda was de bestrijding van de criminaliteit in de gehele Unie. Een aantal conclusies heeft rechtstreeks gevolgen voor de toekomstige activiteiten voor de voorkoming en bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

Momenteel zijn deze elementen nog vrij dispaaraat en vormen zij geen duidelijke en samenhangende strategie voor de Europese Unie op dit gebied. Overeenkomstig de opdracht van de Europese Raad van Wenen om te studeren op een vervolg op het actieplan van 1997, moeten de diverse elementen worden samengebracht in één document, waarbij moet worden aangegeven welke acties moeten worden ondernomen en met welke prioriteit, wie de verantwoordelijkheid moet dragen en welk tijdschema er moet worden gevolgd.

In dit document zijn de verschillende elementen samengebracht en gegroepeerd naar de respectieve algemene doelstelling. Ook is gepoogd de ontwerp-aanbevelingen te plaatsen in de context van ontwikkelingen binnen de Europese Unie. De ontwerp-aanbevelingen dienen te worden beoordeeld in het licht van alles wat moet worden gedaan, en van de prioriteiten met de beschikbare middelen. De doelstelling moet een geïntegreerde strategie van de Europese Unie voor de voorkoming en bestrijding van georganiseerde criminaliteit zijn, een strategie waarin prioriteiten en duidelijke streefdata voor de afsluiting van de actiepunten worden bepaald en waarin wordt gezegd wie verantwoordelijk is voor de uitvoering.

Het Europees Parlement is door het Finse voorzitterschap door middel van een schrijven van de voorzitter van de Raad van 21 december 1999 op de hoogte gebracht van de besprekingen in de Raad.

DEEL 1

ACHTERGROND

De Europese Raad van Wenen van december 1998 heeft de Europese Unie opgeroepen de actie van de Unie tegen georganiseerde criminaliteit op te voeren in het licht van de nieuwe mogelijkheden die het Verdrag van Amsterdam biedt. Dit document gaat in op deze oproep.

De georganiseerde criminaliteit in de Europese Unie neemt toe. De bijdragen van de lidstaten aan het jaarlijkse situatieverslag over georganiseerde criminaliteit dragen bewijzen aan van deze toename en van de veelzijdige manier waarop de georganiseerde criminaliteit overal in Europa vele aspecten van de samenleving infiltreert.

De georganiseerde criminaliteit is dynamisch van aard. Zij hoeft er geen rigide structuren op na te houden. Het is gebleken dat de georganiseerde criminaliteit met ondernemingszin, zakelijk en uitermate soepel kan inspelen op veranderingen in de krachten en de situaties op de markt.

Georganiseerde criminele groeperingen houden zich in het algemeen niet aan nationale grenzen. Zij vormen vaak partnerschappen binnen en buiten het grondgebied van de Europese Unie, met afzonderlijke personen of met andere netwerken voor het plegen van afzonderlijke of diverse delicten. Deze groeperingen blijken steeds meer betrokken te raken in de legale en de illegale markt, waarbij zij gebruikmaken van niet-criminele commerciële deskundigen en structuren die hen bijstaan in hun criminele activiteiten. Voorts profiteren zij van het vrije verkeer van kapitaal, goederen, personen en diensten in de gehele Europese Unie.

Omdat vele criminele groeperingen steeds gesofistikeerder te werk gaan, kunnen zij gebruikmaken van achterdeurtjes en verschillen in de wetgeving van de lidstaten en profiteren van de onvolkomenheden in de diverse stelsels.

Hoewel de dreiging van georganiseerde groeperingen buiten het grondgebied van de Europese Unie toeneemt, vormen de hoofdzakelijk uit onderdanen en ingezetenen van de Unie samengestelde groeperingen die voortkomen uit en opereren in Europa verreweg de grootste bedreiging. Deze groeperingen versterken hun internationale criminele contacten en richten zich op de sociale en commerciële structuur van de Europese samenleving, bijvoorbeeld middels het witwassen van geld, drugshandel en economische criminaliteit. Zij kunnen zowel binnen Europa als in andere delen van de wereld gemakkelijk en doelmatig te werk gaan en aan de illegale vraag voldoen door goederen en diensten te kopen en te leveren, gaande van drugs en wapens tot gestolen voertuigen en het witwassen van geld. Hun gezamenlijke inspanningen om invloed te verwerven en de rechtshandhaving en het justitiële systeem te dwarsbomen zijn een illustratie van de omvang en de professionaliteit van deze criminele organisaties.

Dit alles vraagt om een dynamische en gecoördineerde reactie van alle lidstaten, een reactie waarbij niet alleen nationale strategieën worden gevolgd, maar waarbij ook wordt getracht een geïntegreerde en multidisciplinaire Europese strategie tot stand te brengen. Met het oog op het steeds wisselende karakter van de georganiseerde criminaliteit moeten deze reactie en strategie flexibel blijven.

De dreiging van de nationale en internationale georganiseerde criminaliteit vereist een gezamenlijke aanpak door de lidstaten van de Europese Unie, en door de Europese Unie zelf, onder de eerste, de tweede en de derde pijler. Voortbouwend op het actieplan dat door de Europese Raad in Amsterdam in 1997⁽¹⁾ is goedgekeurd, en op het actieplan van de Raad en de Commissie over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, dat door de Europese Raad in Wenen in 1998⁽²⁾ is goedgekeurd, het best kunnen worden uitgevoerd, alsmede op de conclusies van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999, biedt de bijgevoegde strategie een kader voor het werk dat de Raad, de Commissie, Europol, het Europees Justitieel Netwerk en de lidstaten met het oog op deze uitdaging moeten verrichten.

(¹) PB C 251 van 15.8.1997, blz. 1.

(²) PB C 19 van 23.1.1999, blz. 1.

DEEL 2

POLITIEKE RICHTSNOEREN EN GEDETAILLEERDE AANBEVELINGEN**HOOFDSTUK 2.1: Uitgebreidere verzameling en analyse van gegevens inzake georganiseerde criminaliteit**

Politiek richtsnoer

De strategie van de Europese Unie moet worden gebaseerd op betrouwbare en juiste gegevens inzake georganiseerde criminaliteit en criminelen.

Bestaande mandaten en initiatieven

Overeenkomstig aanbeveling 2 van het actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (hierna genoemd: „actieplan 1997”), heeft Europol jaarlijkse verslagen over de georganiseerde criminaliteit uitgebracht die zijn gebaseerd op door de lidstaten verstrekte gegevens. De Raad heeft deze jaarverslagen gebruikt bij het formuleren van een gemeenschappelijk beleid tegen de georganiseerde criminaliteit. In punt 44, onder d), van het actieplan van de Raad en de Commissie over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd (hierna genoemd „actieplan 1998”), wordt bepleit dat deze jaarverslagen over de georganiseerde criminaliteit worden ontwikkeld met het oog op het vaststellen van gemeenschappelijke strategieën. In punt 48, onder a), iii), van het actieplan 1998 wordt bepleit de statistieken inzake grensoverschrijdende criminaliteit te verbeteren.

Ook het wederzijdse evaluatieproces dat wordt gevoerd op basis van het gemeenschappelijke optreden van de Raad van 5 december 1997 en van punt 47, onder c), van het actieplan 1998, moet aan dit proces bijdragen.

Europol heeft getracht een inlichtingenmodel te ontwikkelen dat onder meer kan worden gebruikt om tendensen in de georganiseerde criminaliteit te beschrijven.

De Commissie heeft aangekondigd voornemens te zijn een voorstel in te dienen voor een nauwere onderlinge aanpassing van de gegevens die de nationale wetshandavings- en veiligheidsinstanties verzamelen over delicten en delinquenten, ook in gevallen waarin een redelijk vermoeden bestaat dat de georganiseerde misdaad erbij betrokken is (Euclid-programma). Overeenkomstig aanbeveling 2 van het actieplan 1997 is het voorstel erop gericht gemeenschappelijke normen vast te stellen voor het verzamelen en analyseren van gegevens, te omschrijven wie toegang moet hebben tot de verschillende categorieën gegevens en te omschrijven hoe deze gegevens door de lidstaten kunnen worden gebruikt en uitgewisseld.

De Commissie heeft het programma Falcone en andere programma's van de Europese Unie op dit gebied, binnen het kader van de erop van toepassing zijnde voorschriften, gebruikt om de academische en wetenschappelijke wereld ertoe aan te zetten een grotere rol te spelen in de analyse van de georganiseerde criminaliteit. Ook dit sluit aan bij aanbeveling 2 van het actieplan 1997. Het sluit ook aan bij punt 22 van de resolutie van de Raad van 21 december 1998 betreffende de preventie van georganiseerde criminaliteit (hierna genoemd „resolutie van de Raad van 1998 betreffende preventie”), waarin de lidstaten en de betrokken instellingen worden aangemoedigd om ook voor activiteiten die met criminaliteitspreventie verband houden, passende communautaire programma's te gebruiken.

Analyse

Ter verbetering van de validiteit, betrouwbaarheid en internationale vergelijkbaarheid van gegevens inzake de georganiseerde criminaliteit, en over de jaarlijkse situatieverslagen, is het zaak de werkzaamheden voort te zetten. In dit verband dient er in de mate van het mogelijke een uniform concept te komen voor het verzamelen en het gebruik van gegevens inzake georganiseerde criminaliteit en daaraan gerelateerde verschijnselen, zodat een praktische strategische analyse kan worden gemaakt welke leidt tot het treffen van de meest geëigende maatregelen om de georganiseerde misdaad te bestrijden en te voorkomen.

Er is een meer proactieve, op inlichtingen gebaseerde aanpak noodzakelijk voor het opsporen en dwarsbomen van georganiseerde criminele activiteiten, voor het aanhouden van criminelen, het vernietigen van criminele netwerken en voor het in beslag nemen en confisqueren van de opbrengsten van misdaden. Om een doelgericht onderzoek te kunnen doen en de reactie van de samenleving op de georganiseerde criminaliteit te kunnen voorbereiden, moet men het profiel, de motieven en de modus operandi van de criminelen kennen, evenals het werkterrein van en de trends in de georganiseerde criminaliteit, de invloed van de georganiseerde criminaliteit op de samenleving en de doeltreffendheid van de reactie op georganiseerde criminaliteit. Dit houdt in dat men ook op de hoogte moet zijn van operationele gegevens (gegevens betreffende afzonderlijke, vermoede en opgespoorde gevallen) en van empirische gegevens (kwalitatieve en kwantitatieve criminologische gegevens). Er moet worden gezorgd voor een tijdige en doeltreffende uitwisseling van gegevens tussen de diverse autoriteiten, waarbij de gegevensbescherming in acht moet worden genomen.

Betere gegevens over georganiseerde criminaliteit kunnen tevens de lidstaten en de Raad helpen bij het plannen van misdaadpreventie en, via deze preventie, bij het zo goed mogelijk beschermen van mogelijke slachtoffers van criminaliteit. Dergelijke verbeterde gegevens kunnen in het bijzonder worden verkregen door de beschrijvingen van hoe en waar delicten zijn gepleegd, te vervolledigen en in het algemeen door de bruikbaarheid van de informatie die door het strafrechtstelsel wordt verwerkt, te verbeteren.

Gedetailleerde aanbevelingen

Aanbeveling 1. Een evaluatiemechanisme en een tijdschema voor de uitvoering van de aanbevelingen moeten een integrerend deel worden van de opstelling en bestudering van de jaarverslagen over de georganiseerde criminaliteit. Het moet een van de belangrijkste doelstellingen van het contact- en ondersteuningsnetwerk zijn, te komen tot een uniform Europees concept van de met georganiseerde misdaad verband houdende onderwerpen en verschijnselen. Er moet ook aandacht uitgaan naar het omschrijven van nieuwe tendensen. Er zijn verdere maatregelen nodig om de academische en wetenschappelijke wereld aan te sporen middels haar studies en onderzoek bij te dragen tot het begrijpen van het verschijnsel „georganiseerde criminaliteit.”

Verantwoordelijk: De lidstaten, Europol, de Raad en de Commissie.

Streefdatum: Continue activiteit.

Prioriteit: 1 ⁽¹⁾.

HOOFDSTUK 2.2: **Voorkoming van het binnendringen van de georganiseerde criminaliteit in de overheidssector en de legale particuliere sector**

Politiek richtsnoer

De strategie van de Europese Unie moet erop gericht zijn de infiltratie van de georganiseerde criminaliteit in de overheidssector en de legale particuliere sector te voorkomen.

Bestaande mandaten en initiatieven

De aanbevelingen 7, 8 en 29 van het actieplan 1997 handelden over het vergaren en uitwisselen van informatie teneinde de infiltratie van de georganiseerde criminaliteit in de overheidssector en de legale particuliere sector te voorkomen. Deze aanbevelingen hielden onder meer in dat personen die delicten hebben begaan welke verband houden met de georganiseerde criminaliteit, worden uitgesloten van deelneming aan aanbestedingsprocedures van de lidstaten en de Gemeenschap, en van het ontvangen van subsidies of

⁽¹⁾ Voor elke aanbeveling is getracht een prioriteit tussen 1 en 5 vast te stellen. Prioriteit 1 betekent dat de werkzaamheden onmiddellijk een aanvang moeten nemen en snel moeten worden afgerond. Prioriteit 3 betekent dat de werkzaamheden beginnen indien daarvoor middelen beschikbaar zijn, of dat de aanbeveling continue activiteit vereist. Prioriteit 5 betekent dat de werkzaamheden kunnen worden uitgesteld hoewel de aanbeveling belangrijk genoeg is om te worden opgenomen in het actieplan. De prioriteit van de verschillende actiepunten kan te zijner tijd veranderen afhankelijk van de omstandigheden.

overheidsvergunningen (aanbeveling 7), dat er informatie wordt vergaard over de natuurlijke personen die zijn betrokken bij de oprichting en de leiding van op hun grondgebied geregistreerde rechtspersonen, alsmede over de financiering daarvan (aanbeveling 8), en dat er diverse middelen worden verschafte om belastingfraude te voorkomen (aanbeveling 29). In alle drie aanbevelingen wordt beklemtoond dat de middelen en de betreffende wetgeving moeten overeenstemmen met de voorschriften inzake gegevensbescherming.

De drie aanbevelingen hadden eind 1998 moeten zijn uitgevoerd, maar worden nog niet toegepast. In verband met aanbeveling 7 betreffende onder meer uitsluiting van openbare aanbestedingen heeft de Multidisciplinaire Groep Georganiseerde criminaliteit (MDG) zich gebogen over de resultaten van een vragenlijst die de Commissie heeft doen uitgaan; vervolgens is een mede door het programma Falcone bekostigde studie uitgevoerd. De aanbevelingen van deze studie worden momenteel door de Commissie bestudeerd met het oog op ideeën voor een concreet vervolg.

De Commissie heeft nauw met de vrije beroepen samengewerkt bij het opstellen van een handvest van de Europese beroepsverenigingen ter ondersteuning van de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. Dit handvest werd ondertekend op 27 juli 1999.

Volgens aanbeveling 10 moeten de lidstaten regelmatig met de bevoegde diensten van de Commissie overleg plegen om fraude tegen de financiële belangen van de Gemeenschap te analyseren. Hiervoor hebben de lidstaten een bijeenkomst gehouden met het UCLAF (Coördinatieteam voor de fraudebestrijding), die inmiddels is vervangen door het OLAF (Europees Bureau voor fraudebestrijding). Regelmatig overleg lijkt ook in de toekomst wenselijk.

Analyse

Personen die betrokken zijn bij de georganiseerde criminaliteit proberen de overheidssector en de legale particuliere sector binnen te dringen om een aantal redenen. Legitieme zakelijke activiteiten kunnen een dekmantel bieden voor criminele activiteiten en tegelijk nieuwe kansen bieden voor het plegen van misdrijven (zoals fraude en oplichting). Tevens kunnen legitieme ondernemingen een kanaal vormen voor het witwassen van opbrengsten van misdrijven.

Gedetailleerde aanbevelingen

Aanbeveling 2. De lidstaten en de Commissie zorgen ervoor dat volgens de betrokken wetgeving een inschrijver bij een procedure van openbare aanbesteding kan worden uitgesloten van deelneming aan aanbestedingsprocedures van de lidstaten en de Gemeenschap, indien hij delicten in verband met de georganiseerde criminaliteit heeft begaan. In dit verband moet worden bezien of en in welke omstandigheden personen tegen wie een onderzoek of strafzaak loopt of wegens betrokkenheid bij georganiseerde misdaad, ook kunnen worden uitgesloten. Er moet specifiek aandacht worden besteed aan de illegale oorsprong van fondsen als mogelijke reden voor uitsluiting van aanbestedingsprocedures. Het moet mogelijk zijn om bij de rechter in beroep te gaan tegen het besluit om de persoon in kwestie uit te sluiten van deelneming aan de aanbestedingsprocedure.

Evenzo zouden de lidstaten en de Commissie ervoor moeten zorgen dat volgens de wetgeving op dit gebied aan de hand van dezelfde criteria aanvragen voor subsidies of overheidsvergunningen kunnen worden afgewezen.

Er moeten de nodige communautaire instrumenten alsmede instrumenten van de Europese Unie komen om ervoor te zorgen dat deze verbintenissen ook nagekomen kunnen worden, terwijl er tegelijkertijd voor wordt gezorgd dat de voorschriften inzake gegevensbescherming worden nageleefd. In die wetgeving moet onder andere de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten en tussen de lidstaten en de Commissie worden geregeld en moeten specifieke bepalingen over de rol van de Commissie in de administratieve samenwerking en in het opstellen van zwarte lijsten worden opgenomen.

Voor het verwezenlijken van deze aanbeveling zal een doeltreffend mechanisme worden ingevoerd waarmee in een vroeg stadium personen die delicten hebben gepleegd, kunnen worden geïdentificeerd, waarbij de eisen inzake de gegevensbescherming volledig moeten worden nageleefd. Bij dit mechanisme moeten de lidstaten, de Commissie en Europol betrokken zijn, overeenkomstig voorschriften die in overleg met het Europees Parlement moeten worden opgesteld.

Verantwoordelijk: De Raad, de Commissie en de lidstaten.

Streefdatum: 31 december 2002.

Prioriteit: 2.

Aanbeveling 3. De lidstaten streven ernaar, in overeenstemming met de voorschriften inzake gegevensbescherming, informatie te verzamelen over de natuurlijke personen die betrokken zijn bij de oprichting en de leiding van op het grondgebied van de lidstaten geregistreerde rechtspersonen, dit als een middel om de infiltratie van de georganiseerde criminaliteit in de overheidssector en de legale particuliere sector te voorkomen. Er moet een studie worden verricht naar de mogelijkheden om dergelijke gegevens systematisch te verzamelen en te analyseren en beschikbaar te stellen voor uitwisseling met andere lidstaten en zo nodig met instanties die op het niveau van de Europese Unie verantwoordelijk zijn voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Hiervoor zouden door de Raad voorschriften moeten worden opgesteld.

Verantwoordelijk: De Raad en de Commissie.

Streefdatum: 31 december 2000.

Prioriteit: 3.

Aanbeveling 4. Er moeten wetgevingsinstrumenten komen om georganiseerde criminaliteit in verband met belastingfraude te bestrijden; daarbij moeten de voorschriften inzake gegevensbescherming worden nageleefd. Daartoe zouden de volgende kwesties moeten worden bezien:

- in gevallen die met georganiseerde criminaliteit verband houden, mogen er geen juridische belemmeringen zijn om de fiscale autoriteiten toe te staan of te verplichten op nationaal niveau informatie uit te wisselen met de bevoegde instanties van de betrokken lidstaat, en met name met de justitiële autoriteiten, een en ander onder volledige eerbiediging van de fundamentele rechten;
- belastingfraude die verband houdt met georganiseerde criminaliteit moet worden behandeld als elke andere vorm van georganiseerde criminaliteit, ondanks het feit dat de belastingwetten speciale voorschriften kunnen bevatten over het terugvorderen van opbrengsten van belasting fraude;
- uitgaven voor criminele doeleinden, zoals corruptie, zouden niet fiscaal aftrekbaar moeten zijn, en
- de preventie en bestrijding van georganiseerde belastingfraude zoals fraude met BTW en accijnzen, met inbegrip van de transnationale aspecten daarvan, moeten zowel op nationaal als op Europees niveau worden verbeterd.

Verantwoordelijk: De Raad en de Commissie.

Streefdatum: 31 december 2001.

Prioriteit: 2.

Aanbeveling 5. De lidstaten moeten regelmatig met de bevoegde diensten van de Commissie overleg plegen om fraude tegen de financiële belangen van de Gemeenschap te analyseren en kennis van en inzicht in de complexe aard van deze verschijnselen binnen de bestaande mechanismen en kaders te vergroten. In voorkomend geval worden er aanvullende regelingen ingesteld om een dergelijk overleg regelmatig te laten plaatsvinden. In dit verband moet rekening worden gehouden met de betrekkingen tussen Europol en het OLAF. De Commissie wordt verzocht in nauwe samenwerking met de Raad en de lidstaten opleidingsprogramma's te ontwikkelen voor de betrokken autoriteiten van de lidstaten, zodat deze op doeltreffender wijze gevallen van fraude ten nadele van de Gemeenschap kunnen onderzoeken.

Verantwoordelijk: De Raad, de Commissie en de lidstaten.

Streefdatum: 31 december 2002.

Prioriteit: 3.

HOOFDSTUK 2.3: **Versterking van de preventie van georganiseerde criminaliteit en versterking van partnerschappen tussen het strafrechtelijke apparaat en de civiele samenleving**

Politiek richtsnoer

In de strategie van de Europese Unie moet het belang van de preventie van de georganiseerde criminaliteit op de voorgrond staan.

De conclusies van de Europese Raad van Tampere hierover luiden als volgt:

41. *De Europese Raad verlangt dat aspecten van criminaliteitspreventie in de maatregelen ter bestrijding van de criminaliteit worden geïntegreerd en dat de nationale criminaliteitspreventieprogramma's verder worden ontwikkeld. Er dienen gemeenschappelijke prioriteiten op het gebied van de criminaliteitspreventie te worden uitgewerkt en vastgesteld voor het externe en interne beleid van de Unie, waarmee rekening dient te worden gehouden bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving.*
42. *Er dient verder te worden gewerkt aan de uitwisseling van beste praktijken; het netwerk van bevoegde nationale autoriteiten voor criminaliteitspreventie en de samenwerking tussen de nationale organisaties op het terrein van de criminaliteitspreventie dient te worden versterkt, en daartoe dient de mogelijkheid van een door de Gemeenschap gefinancierd programma te worden onderzocht. De eerste prioriteiten voor deze samenwerking zouden jeugdcriminaliteit, stedelijke en drugsgerelateerde criminaliteit kunnen zijn.*

Bestaande mandaten en initiatieven

Punt 51, onder b), van het actieplan 1998 vereist de verdere ontwikkeling van samenwerking en gemeenschappelijke maatregelen inzake aangelegenheden die met misdaadpreventie te maken hebben.

De resolutie van de Raad van 1998 betreffende de preventie biedt het kader voor preventieve maatregelen inzake de georganiseerde criminaliteit.

In punt 33 van zijn resolutie verzoekt de Raad de lidstaten, Europol en de Commissie om, ieder binnen hun eigen bevoegdheden, deze materie en de daarmee samenhangende vraagstukken te bestuderen. De Commissie en Europol wordt tevens verzocht om vóór eind 2000 samen een alomvattend verslag op te stellen waarin met name:

- voorstellen worden gedaan voor de wijze waarop bij de toekomstige werkzaamheden op Europees niveau preventiemaatregelen bevorderd en met name bij het regelgevingsproces in acht kunnen worden genomen;
- wordt nagegaan welke maatregelen ter preventie van georganiseerde criminaliteit gepast lijken met het oog op een zo groot mogelijke doeltreffendheid en door welke actoren en op welk niveau deze maatregelen genomen moeten worden;
- voorstellen worden bestudeerd ter bevordering van de evaluatie van maatregelen ter preventie van georganiseerde criminaliteit;
- wordt nagegaan op welke wijze op Europees niveau preventiemaatregelen kunnen worden genomen (vooral in het licht van het Verdrag van Amsterdam);

- voorstellen worden gedaan voor de wijze waarop een handboek van beproefde praktijken op het gebied van de preventie van georganiseerde criminaliteit opgesteld en regelmatig bijgewerkt kan worden;
- wordt onderzocht in hoeverre met ideeën en maatregelen ter preventie van georganiseerde criminaliteit rekening kan worden gehouden in het uitbreidingsproces en in de betrekkingen met derde landen.

Analyse

Net als criminaliteit in het algemeen verspreidt georganiseerde criminaliteit zich niet zomaar. De mogelijkheid dat delicten zoals drugshandel, mensenhandel, corruptie en economische criminaliteit worden gepleegd, is sterk afhankelijk van de aanwezigheid van gemotiveerde misdadigers, gelegenheid tot criminaliteit en de koers van degenen die de georganiseerde criminaliteit bestrijden. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat het plegen van een strafbaar feit moeilijker wordt, dat het plegen van een strafbaar feit een groter risico inhoudt voor de dader (met name het risico dat hij wordt opgespoord en aangehouden) en dat de mogelijke voordelen van het plegen van een strafbaar feit voor de dader minder worden of helemaal wegvallen. Bij dergelijke misdaadpreventiemaatregelen moeten de fundamentele mensenrechten volledig worden geëerbiedigd.

Tevens zij eraan herinnerd dat voorkoming van de georganiseerde criminaliteit tegelijk bijdraagt aan de voorkoming en bestrijding van de criminaliteit in het algemeen en dat, omgekeerd, voorkoming van criminaliteit in het algemeen bijdraagt aan de doeltreffende voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

De strategie van de Europese Unie moet zodanig zijn dat alle geledingen van de samenleving hun krachten bundelen om de vraag naar illegale goederen en diensten terug te dringen en te voorkomen dat de georganiseerde criminaliteit in de samenleving infiltreert. Hierbij dient het subsidiariteitsbeginsel voorop te staan; de strategie van de Europese Unie moet de op nationaal en lokaal niveau ondernomen acties versterken en aanvullen.

Organisaties van de lokale gemeenschap, het bedrijfsleven en andere sectoren van de samenleving moeten worden aangemoedigd tot het aangaan van partnerschappen met elkaar en met de autoriteiten bij het voorkomen en bestrijden van de georganiseerde criminaliteit. De lidstaten moeten bezien of taken met betrekking tot de voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit niet kunnen worden uitgevoerd door niet-overheidslichamen op nationaal, regionaal en lokaal niveau, een en ander in overeenstemming met de grondbeginselen van hun rechtssysteem en intern beleid. De overheid moet echter altijd betrokken blijven bij het nemen van besluiten over de wettelijke rechten van personen, en besluiten over het gebruik van dwangmaatregelen mogen alleen worden genomen door strafrechtelijke autoriteiten.

Studies hebben aangetoond dat een groot aantal methoden doeltreffend is, althans in bepaalde situaties. Een nog groter aantal methoden ziet er veelbelovend uit, al is er nog geen gedegen empirisch bewijs dat zij ook inderdaad effect sorteren. Uit onderzoek blijkt daarentegen dat vele andere veelgebruikte methoden geen invloed van betekenis hebben op het voorkomen van criminaliteit, althans in bepaalde situaties. Voorts zijn er steeds meer bewijzen voor de relatieve invloed van bepaalde methoden. Zoals gevraagd in de resolutie van de Raad, moet deze informatie over succesvolle benaderingswijzen en „beste praktijken” algemener beschikbaar worden gesteld op lokaal en nationaal niveau in de gehele Europese Unie en moet de mogelijkheid om succesvolle benaderingswijzen aan te passen aan verschillende situaties, worden onderzocht.

Tegelijkertijd moeten de lidstaten manieren zien te vinden om marginalisering te voorkomen, aangezien veel criminogene factoren te maken hebben met slechte levensomstandigheden en marginalisering. Dit vereist dat er aandacht wordt geschonken aan billijke, algemene en doeltreffende socialezekerheidsregelingen, onderwijs- en opleidingsstelsels en maatregelen ter bestrijding van werkloosheid en armoede, en aan de versterking van misdaadpreventie via stadsplanning.

Naast algemene moeten er ook speciale onderwijsmaatregelen worden genomen om meer respect voor de wet bij te brengen.

Er moet, en dat wordt ook bepleit in de mededeling van de Commissie over een strategie van de Europese Unie inzake drugsbestrijding (2000-2004) (COM(1999) 239), vooral aandacht worden besteed aan het

tegaan van het ontstaan en de groei van illegale markten, waaronder de markt voor verdovende middelen. Overeenkomstig punt 50 van de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere is deze drugsstrategie goedgekeurd door de Europese Raad van Helsinki van 10 en 11 december 1999.

Om recidive te voorkomen moet worden getracht de betrokkenen in een zo vroeg mogelijk stadium van het criminele pad af te brengen. Bij dergelijke pogingen moet waar nodig gebruik kunnen worden gemaakt van alternatieve maatregelen en andere dan penitentiaire maatregelen teneinde de sociale integratie te bevorderen. Er moet nadruk worden gelegd op het belang van maatregelen die de sociale reïntegratie van delinquenten bevorderen, en van de tenuitvoerlegging van vonnissen om recidive te voorkomen.

Soms wordt de gelegenheid voor crimineel gedrag geboden doordat er te weinig aandacht wordt geschonken aan de effecten die besluiten van de autoriteiten van de lidstaten en van de Europese Unie op de criminaliteit kunnen hebben, behalve wanneer er besluiten worden genomen die geacht worden een rechtstreeks effect te hebben op het strafrechtelijke apparaat en op de praktijkbeoefenaars. Het aspect „misdadpreventie” moet worden opgenomen in de besluitvorming van de lidstaten en van de Europese Unie. Daartoe is het noodzakelijk dat wordt erkend dat het aspect „misdadpreventie” belangrijk is en invloed heeft, ongeacht het bestuursterrein, het beleidsonderdeel of het ministerie waaronder de maatregel ressorteert.

Gedetailleerde aanbevelingen

Aanbeveling 6. Voortbouwend op de punten 41 en 42 van de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere wordt de Commissie verzocht samen met de Raad een voorstel uit te werken voor een instrument dat alle comités en andere voorbereidende lichamen op zowel nationaal als EU-niveau verplicht om, als zij juridische hervormingen voorstellen (ook indien deze voorstellen niet rechtstreeks van invloed zijn op het misdaadbeleid), een juiste beoordeling te maken van de invloed van de hervormingen op de criminaliteit, bijvoorbeeld op fraude of ander misbruik. Indien een dergelijke beoordeling niet wordt gemaakt, dient hiervan de reden te worden aangegeven.

Ten behoeve van de doelmatigheid van de instrumenten die op het niveau van de Europese Unie moeten worden aangenomen, moet de Raad zoned worden bijgestaan door gekwalificeerde deskundigen.

Verantwoordelijk: De Raad en de Commissie.

Streefdatum: 31 december 2001.

Prioriteit: 1.

HOOFDSTUK 2.4: **Herziening en verbetering van de wetgeving, bestrijding en regelgeving op nationaal en op EU-niveau**

Politiek richtsnoer

De wetgeving op en de bestrijding van de criminaliteit en de betreffende regelgeving dienen regelmatig kritisch te worden bezien.

De conclusies van de Europese Raad van Tampere in dezen luiden als volgt:

32. *In het licht van de mededeling van de Commissie dienen minimumnormen te worden opgesteld voor de bescherming van slachtoffers van misdrijven, in het bijzonder inzake de toegang tot de rechter voor slachtoffers van*

misdriven en hun recht op schadevergoeding, met inbegrip van de proceskosten. Voorts dienen nationale programma's te worden uitgewerkt ter financiering van al dan niet van overheidswege getroffen maatregelen voor hulp aan en bescherming van slachtoffers.

48. *Onverminderd de bredere gebieden die in het Verdrag van Amsterdam en het actieplan van Wenen worden beoogd, is de Europese Raad van mening dat, wat het nationale strafrecht betreft, de inspanningen om overeenstemming te bereiken over gemeenschappelijke definities, strafbaarstellingen en straffen om te beginnen geconcentreerd dienen te worden op een beperkt aantal sectoren van bijzonder belang, zoals de financiële criminaliteit (witwassen van geld, corruptie, namaak van de euro), drugshandel, mensenhandel, met name de uitbuiting van vrouwen, seksuele uitbuiting van kinderen, hightech-criminaliteit en milieucriminaliteit.*

Bestaande mandaten en initiatieven

Een aantal bestaande mandaten en initiatieven is bedoeld om het wetgevingsstelsel alsook de systemen ter bestrijding van en de regelgeving tegen de criminaliteit te versterken.

Punt 46, onder a), van het actieplan 1998 (dat binnen twee jaar moest worden uitgevoerd), bevat de opdracht na te gaan voor welke activiteiten op het gebied van de georganiseerde criminaliteit, terrorisme en drugshandel dringend maatregelen geboden zijn ter bepaling van minimumregels voor de kenmerking van strafbare feiten alsook inzake de sancties, en zo nodig dienovereenkomstig maatregelen uit te werken. De punten 50, onder c), en 51, onder a), (die binnen vijf jaar moesten worden toegepast) bevatten de verplichting om (zie punt 50, onder c)) voort te werken aan maatregelen tot vaststelling van minimumregels voor de elementen van strafbaar gedrag en voor straffen op alle gebieden van de georganiseerde criminaliteit, terrorisme en drugshandel, en (punt 51, onder a)), na te gaan welke specifieke soorten misdaad het best in EU-verband kunnen worden bestreden.

Aansluitend bij punt 46, onder b), van het actieplan 1998 is er in de resolutie van 28 mei 1999 op gewezen dat de Raad een instrument moet aannemen voor de voorkoming en bestrijding van en de onderlinge aanpassing van de wetgeving op het vervalsen van de euro. Op 14 september 1999 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een kaderbesluit betreffende valsmunterij en betaalmiddelen met uitzondering van contant geld.

Aanbeveling 6 van het actieplan 1997 houdt in dat er een alomvattend anticorruptiebeleid moet worden ontwikkeld, waarbij rekening wordt gehouden met de besprekingen in andere internationale fora, om de transparantie in het openbaar bestuur te vergroten. De MDG heeft er nota van genomen dat in de mededeling van de Commissie van mei 1997 de grondslag wordt gelegd voor een alomvattend anticorruptiebeleid en dat, aan de hand van de besprekingen die in het kader van de eerste en de derde pijler werden voltooid of op gang zijn gebracht, de belangrijkste elementen van het allesomvattende beleid zijn geschetst en nu verder worden uitgewerkt. De vorderingen op dit gebied moeten constant in het oog worden gehouden.

In punt 47, onder a), van het actieplan 1998 wordt de Commissie verzocht een herziening van de mogelijkheden voor geharmoniseerde voorschriften inzake gegevensbescherming op gang te brengen. Er zijn in deze sector reeds activiteiten ontwikkeld.

In aanbeveling 18, onder b), van het actieplan 1997 staat dat aansprakelijkheid van rechtspersonen zou moeten worden ingevoerd indien de rechtspersoon betrokken is geweest bij georganiseerde criminaliteit. Alhoewel deze aanbeveling tegen eind 1998 had moeten zijn uitgevoerd, is dit nog niet gebeurd. De MDG heeft zich beraden op een document over de aansprakelijkheid van rechtspersonen, er is een studiebijeenkomst over dit onderwerp gehouden op basis van het programma Grotius en er is een bijkomende vragenlijst verspreid.

Punt 51, onder c), van het actieplan 1998 bevat het verzoek om de kwestie van de slachtofferhulp aan te pakken door een vergelijkende studie te maken van slachtoffervergoedingsregelingen en na te gaan of actie binnen de Europese Unie haalbaar is. De Commissie heeft hiervoor actie ondernomen.

De voornaamste opdracht waarmee wordt gepoogd de instrumenten voor de herziening van het geldende systeem te verbeteren, bestaat in punt 47, onder c), van het actieplan 1998: voortzetten van het proces van wederzijdse evaluatie in het kader van het door de Raad op 5 december 1997 aangenomen gemeenschappelijke optreden.

Analyse

Op nationaal en internationaal niveau is aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het verbeteren van het antwoord op de georganiseerde criminaliteit. Er moet echter nog veel worden gedaan om ervoor te zorgen dat aanbevelingen, internationale verbintenissen en beleid ook echt worden uitgevoerd, dat mogelijke problemen worden geïdentificeerd en dat er indien nodig nieuwe mechanismen en methoden worden ontwikkeld om dergelijke problemen de baas te worden. Ook moet worden erkend dat het van belang is om een zekere mate van flexibiliteit te houden bij het ontwikkelen van het juiste antwoord op een verschijnsel dat vele facetten heeft en voortdurend evolueert.

Het werk in de Europese Unie voor de herziening en verbetering van de wetgeving en het beleid dient volgens een vast programma te verlopen, waarbij de meeste aandacht voorzover mogelijk moet uitgaan naar delicten die de grootste bedreiging blijken te vormen voor de lidstaten en de Unie, en naar de wetgeving en de beleidsmaatregelen welke een hinderpaal blijken te zijn voor de ontwikkeling van een gecoördineerde reactie op de georganiseerde criminaliteit. Het is best mogelijk dat de klemtoon bij dit werk verandert naar gelang van de omstandigheden en de dreigingen zoals die bijvoorbeeld worden aangegeven in de jaarrapporten over georganiseerde criminaliteit.

Bij het herzien van de wetgeving en het beleid moet gebruik worden gemaakt van de evaluaties die zijn uitgevoerd overeenkomstig het gemeenschappelijke optreden van de Raad van 3 december 1997.

Gedetailleerde aanbevelingen

Aanbeveling 7. Conform de punten 46, onder a), 50, onder c), en 51, onder a), van het actieplan 1998 en punt 48 van de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere, moet de Raad in gevallen waarin dit noodzakelijk wordt geacht, instrumenten aannemen voor de onderlinge aanpassing van de wetgeving van de lidstaten. In deze instrumenten moeten minimumnormen voor de bestanddelen van strafbare feiten en voor straffen die verband houden met georganiseerde criminaliteit, terrorisme en handel in verdovende middelen, worden vastgelegd. Gelet in het bijzonder op de conclusies van Tampere, zullen deze instrumenten in ieder geval betrekking moeten hebben op de volgende delicten: hightech-criminaliteit (computerfraude en overtredingen die via Internet worden gepleegd), misdrijven in verband met de handel in verdovende middelen, mensenhandel (in het bijzonder de uitbuiting van vrouwen), aan terrorisme gerelateerde misdrijven, financiële misdrijven (witwassen van geld, corruptie, vervalsing van de euro), belastingfraude, seksuele uitbuiting van kinderen en milieucriminaliteit. Er moet aandacht worden besteed aan de vraag of het noodzakelijk is een meer algemeen EU-beleid voor deze specifieke vormen van misdaad te ontwikkelen, waarbij zo nodig rekening moet worden gehouden met het werk dat thans wordt verricht in andere internationale organisaties.

Verantwoordelijk: De Raad.

Streefdatum: Continue activiteit; voor ieder delict moeten andere streefdata worden vastgesteld. Voor het eerste delict moeten het onderzoek en de bespreking op 31 december 2000 zijn afgerond en per voorzitterschap moet ten minste een van de overige delicten worden bestudeerd.

Prioriteit: 2.

Aanbeveling 8. De Raad moet het proces van wederzijdse evaluatie in het kader van het gemeenschappelijke optreden van 5 december 1997 voortzetten en versterken, waarbij het juiste evenwicht moet worden gevonden tussen rechtshandhaving, aspecten betreffende de vervolging en justitiële aspecten. De doelstelling moet zijn om een diepgaande evaluatie te kunnen maken van de internationale verbintenissen waartoe krachtens titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie is besloten. De Raad moet kijken of het mogelijk is gemeenschappelijke normen vast te stellen voor wederzijdse evaluaties door de verschillende deskundigenteams en moet voldoende permanente middelen ter beschikking stellen om dergelijke evaluaties te kunnen maken.

Het mechanisme van wederzijdse evaluatie dat is ingesteld krachtens het gemeenschappelijke optreden van 5 december 1997 moet worden voorbehouden voor de belangrijkste activiteiten op het vlak van de voorkoming en de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, zoals wederzijdse bijstand in strafzaken, aspecten betreffende drugs en rechtshandhaving en uitlevering. Bovendien moet de Raad kijken of het mogelijk

is dit mechanisme voor wederzijdse evaluatie aan te vullen met een vereenvoudigd en versneld mechanisme voor de uitvoering door de lidstaten van specifieke verbintenissen. Het vereenvoudigde en versnelde mechanisme kan worden gebruikt voor de evaluatie van specifieke toepassingsgebieden of voor vraagstukken die een snelle evaluatie behoeven.

Verantwoordelijk: De Raad. Nauwe samenwerking, indien noodzakelijk, met de Commissie, Europol of het Europees Justitieel Netwerk.

Streefdatum: Continue activiteit; aanvullend mechanisme operationeel vóór 31 december 2000.

Prioriteit: 1.

Aanbeveling 9. De Commissie wordt verzocht een voorstel op te stellen voor een instrument inzake de strafrechtelijke, wettelijke en bestuursrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen die betrokken zijn bij georganiseerde criminaliteit.

Verantwoordelijk: De Commissie en de Raad.

Streefdatum: 31 december 2001.

Prioriteit: 3.

HOOFDSTUK 2.5: **Intensivering van de opsporing van georganiseerde criminaliteit**

Politiek richtsnoer

Opsporingsmiddelen moeten doeltreffender worden, met inachtneming van de fundamentele mensenrechten.

De conclusies van de Europese Raad van Tampere in dezen luiden als volgt:

23. *De Europese Raad is vastbesloten om de illegale immigratie bij de bron aan te pakken, meer bepaald door de strijd aan te binden met diegenen die zich met mensensmokkel en economische uitbuiting van migranten bezighouden. Hij dringt aan op de aanneming van wetgeving waarin op deze ernstige vorm van criminaliteit strenge straffen worden gesteld. De Raad wordt verzocht om vóór het einde van 2000 op basis van een Commissievoorstel de hiertoe strekkende wetgeving aan te nemen. De lidstaten dienen samen met Europol hun inspanningen te richten op het opsporen en ontmantelen van de daarbij betrokken criminele netwerken. De rechten van de slachtoffers van dergelijke praktijken dienen te worden gewaarborgd, met bijzondere aandacht voor de problemen van vrouwen en kinderen.*
33. *Een versterkte wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen en vonnissen en de noodzakelijke onderlinge aanpassing van de wetgevingen zouden de samenwerking tussen de autoriteiten en de rechterlijke bescherming van de rechten van het individu ten goede komen. De Europese Raad onderschrijft derhalve het beginsel van wederzijdse erkenning, dat zijns inziens de hoeksteen van de justitiële samenwerking binnen de Unie zou moeten worden in zowel burgerrechtelijke als strafzaken. Het beginsel dient zowel voor vonnissen als voor andere beslissingen van rechterlijke autoriteiten te gelden.*
36. *Het beginsel van wederzijdse erkenning moet ook van toepassing zijn op gerechtelijke bevelen die in de fase voorafgaande aan het onderzoek ter terechtzitting worden gegeven, in het bijzonder die op basis waarvan de bevoegde autoriteiten snel bewijsmateriaal veilig kunnen stellen en beslag kunnen leggen op gemakkelijk verplaatsbare voorwerpen. Door de autoriteiten van een lidstaat legaal verkregen bewijsmateriaal moet gebruikt kunnen worden in rechtszaken in andere lidstaten, rekening houdend met de daar toepasselijke normen.*

44. *De Europese Raad verlangt dat er een operationele task force van Europese politiechefs wordt ingesteld om, in samenwerking met Europol, ervaringen, beste praktijken en informatie uit te wisselen inzake actuele trends in de grensoverschrijdende criminaliteit en bij te dragen tot de planning van operationele maatregelen.*
47. *Er dient een Europese politieacademie voor de opleiding van hoge wetshandhavingsfunctionarissen te worden opgericht. Deze academie moet beginnen als een netwerk van bestaande nationale opleidingsinstituten. Zij moet ook openstaan voor de autoriteiten van de kandidaat-lidstaten.*

Bestaande mandaten en initiatieven

Punt 44, onder a), van het actieplan 1998 behelst de gezamenlijke beoordeling van bepaalde onderzoekstechnieken in verband met het opsporen van ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit (artikel 30, lid 1, onder d), van het Verdrag betreffende Europese Unie).

Punt 44, onder b), van het actieplan 1998 verplicht tot bezinning op de voorwaarden waaronder een rechtshandhavingsdienst van de ene lidstaat op het grondgebied van de andere lidstaat mag optreden (zie artikel 32 van het Verdrag betreffende de Europese Unie), met inachtneming van het Schengenacquis. In het actieplan 1998 wordt er voorts op gewezen dat men zich met name dient te beraden op twee punten:

- bepaling van de voorwaarden en beperkingen voor een optreden van de bevoegde rechtshandhavingsinstanties van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat, in samenwerking en overeenstemming met deze laatste;
- welke soorten van optreden is elke lidstaat op zijn beurt bereid op zijn grondgebied te aanvaarden, en op welke voorwaarden?

Het opzetten van een collectief kader voor dit soort optreden is een van de prioriteiten van zowel politieke als justitiële samenwerking. Dit kader kan flexibel zijn.

In punt 43, onder a), iii), van het actieplan 1998 staat dat binnen de operationele samenwerking prioriteit moet worden gegeven aan de bestrijding van de illegale immigratienetwerken, met name door gebruik te maken van de nationale eenheden als net van nationale contactpunten voor de bestrijding van deze netwerken.

Punt 44, onder c), van het actieplan 1998 handelt over ontwikkeling en uitbreiding van de operationele samenwerking tussen de rechtshandhavingsdiensten van de Europese Unie en over versterking van de technische politieke samenwerking. De gezamenlijke acties van met name de douanediensdiensten van de lidstaten zouden, waar dat nuttig is, als model moeten dienen en, in coördinatie met de nationale politiediensten en in nauw contact met de justitiële autoriteiten, moeten worden uitgebreid. Op de middellange termijn zal Europol een steunpunt moeten zijn voor deze toekomstige initiatieven, die kunnen worden ontplooid in het kader van de „besluiten voor elk ander doel dat met de doelstellingen” van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie „verenigbaar is”, waarin voorzien wordt in het Verdrag van Amsterdam.

Punt 44, onder e), van het actieplan 1998 bevat het verzoek om de overeenkomst inzake het douane-informatiesysteem en „Napels II” vóór 31 juli 2000 te bekrachtigen en maatregelen te treffen voor de daadwerkelijke uitvoering ervan.

Punt 48, onder a), vii), behelst de opdracht een studie te ondernemen naar de mogelijkheid om een systeem voor de elektronische uitwisseling van vingerafdrukken tussen de lidstaten op te zetten.

Punt 48, onder b), iii), houdt in dat samenwerking en gezamenlijke initiatieven moeten worden bevorderd inzake opleiding van rechtshandhavingspersoneel, de uitwisseling van verbindingfunctionarissen, detachering, het gebruik van apparatuur en forensisch onderzoek.

Analyse

Omdat veel georganiseerde criminaliteit zich aan het oog onttrekt en er vaak geen individuele slachtoffers zijn, maar eerder slachtoffers die worden ingeschakeld als dader of worden geïntimideerd, moet erop worden toegezien dat voldoende middelen worden uitgetrokken voor het onderzoek naar georganiseerde criminaliteit en dat zij die het onderzoek doen, voor het uitvoeren ervan en voor het verkrijgen van het benodigde bewijsmateriaal over passende rechtsmiddelen beschikken. Het gebruik van mechanismen zoals elektronische bewaking, undercoveragenten en toezeggingen inzake vrijstelling van rechtsvervolging of strafvermindering in ruil voor samenwerking, vereist dat er een juist evenwicht wordt gevonden tussen doeltreffendheid en de bescherming van de fundamentele mensenrechten.

Voor het verhogen van de doeltreffendheid van het onderzoek moeten ook nieuwe opsporingsmiddelen worden ontwikkeld, moet aan speurders en justitiële autoriteiten een goede opleiding worden gegeven, moeten de vereiste middelen ter beschikking worden gesteld en moet de juiste structuur worden geboden voor het werk, dat soms een hoge mate van specialisatie vereist.

Het onderzoek naar de internationale aspecten van de georganiseerde criminaliteit vereist nauwere internationale samenwerking tussen de wetshandavingsdiensten. Eén mogelijkheid is de instelling van internationale onderzoeksteams.

Gedetailleerde aanbevelingen

Aanbeveling 10. Luidens punt 43.1, onder a), iii), van het actieplan 1998 en punt 23 van de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere moet binnen de operationele samenwerking hoge prioriteit worden gegeven aan de bestrijding van de illegale immigratienetwerken. Met deze vereiste voor ogen moeten de lidstaten er, in nauwe samenwerking met Europol, de Commissie en het Europees Justitieel Netwerk, ook voor zorgen dat er zowel op het niveau van de rechtshandhaving als op justitieel niveau duidelijke regels worden vastgelegd voor het coördineren van onderzoek naar dergelijke netwerken. Voorts moet de Raad nog eens kijken naar de uitvoering van onderzoeken op dit gebied teneinde de preventie en het oprollen van illegale immigratienetwerken nog doeltreffender te maken. In nauwe samenwerking met Europol, de Commissie en het Europees Justitieel Netwerk moeten richtsnoeren worden opgesteld voor het uitwisselen van informatie tussen nationale rechtshandhavingseenheden over illegale immigratienetwerken en over andere vormen van samenwerking bij het opsporen van en optreden tegen dergelijke netwerken. Er moet worden onderzocht of het mogelijk is een task force in te stellen van bevoegde autoriteiten, zodat de middelen op het niveau van de Europese Unie kunnen worden samengevoegd.

Verantwoordelijk: De lidstaten, de Raad, Europol, de Commissie en het Europees Justitieel Netwerk.

Streefdatum: 31 december 2001.

Prioriteit: 1.

Aanbeveling 11. De relevante gespecialiseerde rechtshandavingsinstanties moeten trachten op internationaal niveau gemeenschappelijke normen te ontwikkelen voor onderzoek en deskundigheid in alle lidstaten inzake nieuwe ontwikkelingen en zij moeten de uitwisseling van ervaringen en technische apparatuur bevorderen. De belangrijkste stuwende kracht achter de voorkoming en bestrijding van georganiseerde criminaliteit binnen de Europese Unie moet worden gevormd door een projectmatige aanpak overeenkomstig reeds vastgestelde normen.

Verantwoordelijk: De lidstaten, de Raad en Europol.

Streefdatum: 31 december 2002.

Prioriteit: 2.

HOOFDSTUK 2.6: Versterking van Europol

Politiek richtsnoer

Het potentieel van Europol om een doeltreffend instrument te worden voor de lidstaten bij het voorkomen en bestrijden van georganiseerde criminaliteit moet verder worden ontwikkeld.

De conclusies van de Europese Raad van Tampere in dezen luiden als volgt:

43. *Bij onderzoeken inzake grensoverschrijdende criminaliteit in een lidstaat moet optimaal profijt worden getrokken van samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten. De Europese Raad verlangt dat onverwijld gezamenlijke onderzoeksteams zoals bepaald in het Verdrag worden ingesteld als eerste stap ter bestrijding van drugshandel, mensenhandel en terrorisme. De hiervoor vast te stellen regels moeten het mogelijk maken dat vertegenwoordigers van Europol zo nodig ter ondersteuning deel uitmaken van zulke teams.*
45. *Europol speelt een essentiële rol in de ondersteuning van criminaliteitspreventie, -analyse en -onderzoek in de gehele Unie. De Europese Raad verzoekt de Raad, Europol de nodige bijstand en middelen te verschaffen. In de nabije toekomst dient de rol van Europol te worden versterkt in die zin dat Europol operationele gegevens van de lidstaten kan ontvangen en gemachtigd kan worden om de lidstaten te verzoeken een onderzoek in te stellen, uit te voeren of te coördineren, dan wel gezamenlijke onderzoeksteams in te stellen op bepaalde criminaliteitsgebieden, met inachtneming van de stelsels van toetsing door de rechter in de lidstaat.*
56. *De Europese Raad verzoekt de Raad de bevoegdheid van Europol uit te breiden tot witwassen van geld in het algemeen, ongeacht het soort misdrijf waarvan de witgewassen opbrengsten afkomstig zijn.*

Bestaande mandaten en initiatieven

In punt 25, onder a) t/m c), van het actieplan 1997 werd ertoe opgeroepen het mandaat en de taken van Europol te verruimen, te beoordelen of de Europol-overeenkomst geamendeerd moet worden en een grondige studie uit te voeren naar de plaats en de rol van de justitiële autoriteiten in hun betrekkingen met Europol. In diezelfde gedachtegang roept punt 45, onder g), van het actieplan 1998 op een onderzoek te doen naar de rol en de plaats van de justitiële autoriteiten in het kader van een verdere ontwikkeling van Europol overeenkomstig het Verdrag van Amsterdam, met het oog op verbetering van de efficiëntie van Europol. Sindsdien hebben er belangrijke ontwikkelingen plaatsgehad met betrekking tot punt 25, onder a) en b), van het actieplan 1997 en deze kwestie wordt permanent in het oog gehouden door de lidstaten en de raad van bestuur van Europol.

In punt 25, onder d), van het actieplan 1997 wordt de noodzaak belicht dat de mogelijkheden van Europol op het gebied van operationele technieken en ondersteuning, analyse en dossiers met gegevensanalyse (bijvoorbeeld registers van gestolen voertuigen of andere goederen) ten volle worden benut.

De ontwikkeling van operationele technieken zou de vorm kunnen aannemen van studies naar de praktijken op nationaal niveau en binnen de Europese Unie en de doeltreffendheid daarvan, en de ontwikkeling van gemeenschappelijke strategieën, beleidsvormen en tactieken. De ontwikkeling van operationele steun zou onder andere de vorm kunnen aannemen van het organiseren van bijeenkomsten, de ontwikkeling van gemeenschappelijke actieplannen en de uitvoering daarvan, strategische analyses, het vergemakkelijken van de uitwisseling van informatie en inlichtingen, analytische ondersteuning voor multilaterale nationale onderzoeken, technische en tactische ondersteuning, juridische ondersteuning, het aanbieden van technische faciliteiten, de ontwikkeling van gemeenschappelijke handboeken, het vergemakkelijken van opleiding, de evaluatie van de resultaten en het geven van advies aan de bevoegde instanties van de lidstaten.

Punt 43.1, onder a), i), van het actieplan 1998 handelt over de eis tot bestudering van de haalbaarheid van de invoering van een gegevensbank van nog hangende onderzoeken in het kader van de bepalingen van de Europol-overeenkomst, waardoor elkaar overlappende onderzoeken zouden kunnen worden voorkomen en meerdere bevoegde Europese autoriteiten aan hetzelfde onderzoek kunnen meewerken en hun informatie en knowhow delen.

Punt 43.1 onder a), ii), van het actieplan 1998 (dat binnen twee jaar moest worden uitgevoerd) luidt als volgt: de documentatiewerkzaamheden van Europol richten op de operationele activiteiten. De analyses dienen zoveel mogelijk te leiden tot operationele conclusies. Punt 48, onder a), ii), en onder b), ii), van het actieplan 1998 (dat binnen vijf jaar moest worden uitgevoerd) bevat de opdracht tot, respectievelijk, oprichting van een netwerk voor onderzoek en documentatie met betrekking tot grensoverschrijdende criminaliteit (a), onder ii)) en tot organisatie van de verzameling, opslag, verwerking, analyse en uitwisseling van relevante informatie, met inbegrip van informatie over meldingen van verdachte financiële transacties waarover rechtshandavingsinstanties beschikken, met name via Europol, onder voorbehoud van passende bepalingen inzake de bescherming van de persoonsgegevens (b), onder ii)).

Door punt 43.1, onder a), iv), van het actieplan 1998 werd terrorisme toegevoegd aan de delicten die Europol moet bestrijden en werd opgeroepen tot versterking van de uitwisseling van informatie en de coördinatie van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op het gebied van de bestrijding van misdaden die begaan zijn of kunnen worden begaan in het kader van terroristische activiteiten, met name via Europol.

In punt 43.1, onder b), van het actieplan werd opdracht gegeven tot het opstellen van een adequaat rechtsinstrument waarin de bevoegdheden van Europol worden uitgebreid tot de in artikel 30, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bedoelde activiteiten, waarbij de activiteiten van Europol moeten worden geconcentreerd op de operationele samenwerking. Een belangrijk onderwerp is de plaats en de rol van de gerechtelijke instanties in hun betrekkingen met Europol. Een van de uit het Verdrag van Amsterdam voortvloeiende prioriteiten is de vaststelling van de aard en de draagwijdte van de operationele bevoegdheden van Europol. Europol dient „de bevoegde autoriteiten van de lidstaten te kunnen vragen (hun) onderzoek in specifieke zaken te verrichten en te coördineren” en te kunnen optreden in het kader van „operationele acties van gezamenlijke teams”.

Het actieplan 1998 roept in punt 43.1, onder c), op, de toegang van Europol tot opsporingsgegevens van het Schengeninformatiesysteem en het Europese informatiesysteem te bestuderen en in punt 48, onder a), v), te onderzoeken of en hoe Europol toegang zou kunnen krijgen tot het douane-informatiesysteem.

Punt 48, onder a), vi), van het actieplan 1998 maakt het noodzakelijk om in samenwerking met Europol een voorlichtingsstrategie op te stellen en te implementeren teneinde het publiek bekend te maken met de werkzaamheden en bevoegdheden van Europol.

Analyse

Door de inwerkingtreding van de Europol-overeenkomst heeft de Europese Unie de beschikking gekregen over een belangrijk rechtshandavingsinstrument ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, in die zin dat de operationele uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de rechtshandavingsautoriteiten in de lidstaten is ontwikkeld en geïntensiveerd. Ook heeft de Europese Unie hierdoor de beschikking gekregen over een mechanisme dat van fundamenteel belang is voor het uitdiepen en versterken van de internationale samenwerking bij het voorkomen en beheersen van georganiseerde criminaliteit.

Gedetailleerde aanbevelingen

Aanbeveling 12. De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat de rol van Europol als criminele inlichtingendienst wordt gesteund en versterkt, opdat Europol de lidstaten van informatie en inlichtingen kan voorzien en aldus bij de voorkoming en bestrijding van de georganiseerde misdaad optimale resultaten kunnen worden bereikt. Voor de in punt 43.1, onder a), i), van het actieplan 1998 gevraagde bestudering moet ook gebruik worden gemaakt van de deskundigheid van justitiële autoriteiten. Het oprichten van tussen de lidstaten compatibele criminele inlichtingsystemen moet een doelstelling voor de lange termijn zijn.

Verantwoordelijk: De Raad, Europol en het Europees Justitieel Netwerk.

Streefdatum: 31 juli 2001.

Prioriteit: 1.

Aanbeveling 13. De huidige werkzaamheden in verband met het gebruik van Europol bij het ontwikkelen en toepassen van operationele technieken, ondersteuning en analyse moeten worden voortgezet. Er moet in het bijzonder worden bekeken wat de rol zou kunnen zijn van Europol in het coördineren van internationale onderzoeken van de bevoegde autoriteiten in de lidstaten ter bestrijding van criminele organisaties die in meer dan één lidstaat actief zijn, waaronder de mogelijkheid van operationele acties van gezamenlijke teams waarin vertegenwoordigers van Europol een ondersteunende functie hebben, de mogelijkheid om de bevoegde diensten van de lidstaten in specifieke gevallen te verzoeken onderzoek te verrichten en de mogelijkheid om specifieke deskundigheid te ontwikkelen die ter beschikking kan worden gesteld van de lidstaten teneinde deze te helpen bij onderzoek naar gevallen van georganiseerde criminaliteit.

Verantwoordelijk: De Raad en Europol.

Streefdatum: 31 juli 2001.

Prioriteit: 2.

HOOFDSTUK 2.7: **Opsporen, bevriezen, in beslag nemen en confisqueren van opbrengsten uit criminaliteit**

Politiek richtsnoer

Er moet in het bijzonder voor gezorgd worden dat de georganiseerde criminaliteit haar belangrijkste drijfveer, namelijk dat misdaad loont, ontnomen wordt.

De conclusies van de Europese Raad van Tampere hierover luiden als volgt:

48. *Onverminderd de bredere gebieden die in het Verdrag van Amsterdam en het actieplan van Wenen worden beoogd, is de Europese Raad van mening dat, wat het nationale strafrecht betreft, de inspanningen om overeenstemming te bereiken over gemeenschappelijke definities, strafbaarstellingen en straffen om te beginnen geconcentreerd dienen te worden op een beperkt aantal sectoren van bijzonder belang, zoals de financiële criminaliteit (witwassen van geld, corruptie, namaak van de euro), drugshandel, mensenhandel, met name de uitbuiting van vrouwen, seksuele uitbuiting van kinderen, hightech-criminaliteit en milieucriminaliteit.*
51. *Het witwassen van geld is nauw verweven met de georganiseerde criminaliteit. Witwassen dient te worden uitgeroeid, ongeacht waar het zich voordoet. De Europese Raad is vastbesloten ervoor te zorgen dat concrete maatregelen worden genomen om opbrengsten van misdrijven op te sporen, te bevriezen, in beslag te nemen en te confisqueren.*
52. *De Europese Raad dringt er bij de lidstaten op aan, de bepalingen van de witwasrichtlijn, het Verdrag van Straatsburg van 1990 en de aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF) volledig uit te voeren, ook in al hun afhankelijke gebieden.*
53. *De Europese Raad verlangt dat de Raad en het Europees Parlement het ontwerp van de herziene richtlijn betreffende het witwassen van geld, waarvoor de Commissie onlangs een voorstel heeft ingediend, zo spoedig mogelijk aannemen.*
54. *Met inachtneming van de gegevensbescherming dient de transparantie van financiële transacties en van de eigenomsstructuren van ondernemingen te worden verbeterd en dient ervoor te worden gezorgd dat de uitwisseling van informatie tussen de bestaande financiële inlichtingeneenheden (FIE's) over verdachte transacties sneller verloopt. Ongeacht geheimhoudingsbepalingen die van toepassing zijn op bank- en andere commerciële activiteiten, moeten zowel de justitiële autoriteiten als de FIE's, mits toetsing door de rechter, informatie kunnen verkrijgen wanneer deze noodzakelijk is voor onderzoek naar het witwassen van geld. De Europese Raad verzoekt de Raad hiertoe de nodige bepalingen aan te nemen.*
55. *De Europese Raad verlangt dat het strafrecht en het strafprocesrecht van de lidstaten inzake het witwassen van geld (bv. de opsporing, bevrozing en confiscatie van middelen), onderling worden aangepast. Het scala van criminele activiteiten die basisdelicten voor het witwassen van geld vormen, dient in alle lidstaten uniform en voldoende breed te zijn.*

57. *Er dienen gemeenschappelijke normen te worden ontwikkeld om te voorkomen dat buiten het rechtsgebied van de Unie geregistreerde ondernemingen en lichamen gebruikt worden om opbrengsten van misdrijven te verbergen en geld wit te wassen. De Unie en de lidstaten dienen regelingen met offshorecentra van derde landen te treffen om te zorgen voor een doeltreffende en transparante samenwerking bij de wederzijdse rechtshulp, overeenkomstig de desbetreffende aanbevelingen van de Financial Action Task Force.*
58. *De Commissie wordt verzocht een verslag op te stellen waarin wordt aangegeven welke bepalingen van de nationale wetgevingen inzake banken, financiële zaken en ondernemingen de internationale samenwerking belemmeren. De Raad wordt verzocht op basis van dat verslag de nodige conclusies te trekken.*

Bestaande mandaten en richtsnoeren

In aanbeveling 26 van het actieplan 1997 wordt een reeks maatregelen op het gebied van het witwassen van geld en inbeslagneming noodzakelijk genoemd; evenzo bevat punt 45, onder d), van het actieplan 1998 de opdracht de bestrijding van witwassen te versterken en te ontwikkelen.

Meer bepaald moet volgens aanbeveling 26, onder a), van het actieplan 1997 een systeem worden opgezet voor informatie-uitwisseling van verdachte witwastransacties; in diezelfde gedachtegang gaat punt 48, onder a), iv, van het actieplan 1998 over de instelling van een systeem voor informatie-uitwisseling en analyse op het gebied van het witwassen van geld.

In aanbeveling 26, onder b), van het actieplan 1997 staat dat het witwassen van opbrengsten van misdrijven in zo ruim mogelijke zin als misdrijf zou moeten worden aangemerkt en dat er een rechtsgrond zou moeten worden geschapen om tot zo ruim mogelijke bevoegdheden te komen om onderzoek daarnaar te verrichten.

Volgens punt 26, onder b), van het actieplan 1997 moet tevens nader worden bekeken of het wenselijk is het begrip witwassen zodanig uit te breiden dat ook onachtzaamheid daaronder valt en moet er een studie worden verricht om het traceren en het in beslag nemen van illegale activa te verbeteren en de uitvoering van gerechtelijke beslissingen inzake de confiscatie van activa van georganiseerde criminaliteit op te voeren. Bijgevolg werd op 3 december 1998 een gemeenschappelijk optreden inzake het witwassen van geld en de opbrengsten van misdrijven aangenomen en is aan de MDG een vragenlijst over onachtzaamheid verstrekt.

Luidens aanbeveling 26, onder c), zouden er regels voor confiscatie moeten worden opgesteld waardoor confiscatie ongeacht de aanwezigheid van de overtreder mogelijk wordt. Luidens aanbeveling 26, onder d), zou er een studie moeten worden gemaakt van de mogelijkheid om in beslag genomen activa onderling te verdelen op het niveau van de lidstaten; de MDG heeft beraadslaagd over een ontwerp van een gemeenschappelijk optreden inzake de verdeling van activa. Aanbeveling 26, onder e), houdt in dat de rapportageplicht moet worden uitgebreid, terwijl aanbeveling 26, onder f), de eis bevat het witwassen van geld via Internet en elektronische geldproducten aan te pakken, en bij systemen voor elektronische betalingen en mededelingen zou moeten worden geëist dat de verstuurd mededelingen gedetailleerde gegevens betreffende de afzender en de begunstigde bevatten. Aanbeveling 26, onder g), handelt over het buitensporig gebruik van betalingen in contanten en in aanbeveling 26, onder h), wordt bestudering van economische en commerciële namaak wenselijk genoemd.

Wat de maatregelen in verband met aanbeveling 26 betreft, zij er in het algemeen op gewezen dat de MDG deze kwestie voortdurend in behandeling heeft en dat, samen met voorstellen van Europol, diverse aanbevelingen in de voorbereidingsfase verkeren. De Commissie heeft een formeel voorstel ingediend waarmee zij wijzigingen wil laten aanbrengen in de richtlijn van 1991 waarin verschillende van de in de aanbeveling genoemde punten worden behandeld.

In punt 47, onder d), van het actieplan 1998 wordt opdracht gegeven tot het voortzetten en ontwikkelen van de in het kader van het actieplan inzake georganiseerde criminaliteit aangevangen werkzaamheden betreffende veilige gebieden en belastingparadijzen.

Het actieplan 1998 behelst in punt 50, onder b), de verbetering en onderlinge aanpassing, waar nodig, van de nationale voorschriften betreffende de inbeslagneming en confiscatie van opbrengsten van misdrijven, rekening houdend met de rechten van derden die te goeder trouw zijn.

Analyse

Bij georganiseerde criminaliteit is het hoofdmotief dikwijls financieel gewin. Dus zou een doelmatige voorkoming en bestrijding van georganiseerde criminaliteit moeten worden gericht op het opsporen, bevriezen, inbeslag nemen en confisqueren van opbrengsten uit criminaliteit. Dit wordt echter tegengewerkt door bijvoorbeeld de trage uitwisseling van informatie, de verschillen tussen de wetgevingen en de moeizame bureaucratische procedures. Voorts heeft de legitieme bezorgdheid ten aanzien van de gegevensbescherming de discussies gecompliceerd.

Er moeten manieren worden gevonden om een snelle uitwisseling van informatie te bevorderen (met inbegrip van uitvoerige gegevens van financiële instellingen) tussen financiële inlichtingeneenheden binnen de Europese Unie, onafhankelijk van hun interne structuren. Ook moeten middelen worden gevonden om de tenuitvoerlegging te versnellen in een andere lidstaat van gerechtelijke beslissingen inzake de bevrozing van bankrekeningen en in het algemeen over bijstand bij het opsporen van illegale tegoeden.

Een bijzonder probleem wordt gevormd door het opkomen van offshore en onshore financiële centra en „belastingparadijzen” die voor criminelen in de praktijk als toevluchtsoord kunnen dienen en worden gebruikt voor verdere criminele doeleinden. Er moeten middelen worden gevonden om ervoor te zorgen dat de internationale bepalingen en aanbevelingen ten aanzien van het witwassen van geld door de lidstaten in de van hen afhankelijke gebieden worden uitgevoerd. In dit verband dient het vele werk van de FATF met betrekking tot landen en gebiedsdelen die weinig geneigd zijn tot samenwerking, in aanmerking te worden genomen.

De mogelijkheid van het verlichten van de bewijslast, na de veroordeling van de dader voor een ernstig delict, met betrekking tot de oorsprong van diens tegoeden, moet worden bestudeerd. Een dergelijke verlichting zou inhouden dat de veroordeelde moet bewijzen dat hij de tegoeden in kwestie op legale wijze heeft verkregen. Indien dit volgens de rechter niet voldoende bewezen wordt, kunnen de tegoeden worden beschouwd als illegale opbrengsten uit criminaliteit en worden geconfisqueerd.

Gedetailleerde aanbevelingen

Aanbeveling 14

- a) In overeenstemming met punt 57 van de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere moet er een instrument worden aangenomen over maatregelen die de lidstaten moeten nemen ten aanzien van offshore en onshore financiële centra en belastingparadijzen op hun grondgebied en over een gemeenschappelijk beleid van de Europese Unie inzake financiële centra en belastingparadijzen buiten de Europese Unie. Het instrument moet betrekking hebben op het gebruik van „trustees” en andere technieken die kunnen worden aangewend om te verhullen wie de echte eigenaar van bepaalde eigendommen is.
- b) De Raad moet een modelovereenkomst opstellen voor onderhandelingen krachtens artikel 38 van het Verdrag betreffende de Europese Unie met offshore en onshore financiële centra en belastingparadijzen teneinde ervoor te zorgen dat deze de overeengekomen normen handhaven en daadwerkelijk meewerken bij het voorkomen en bestrijden van georganiseerde criminaliteit. Verder moet over dergelijke overeenkomsten worden onderhandeld met offshore en onshore financiële centra en belastingparadijzen. In dit verband moet er zorg worden gedragen voor nauwe samenwerking tussen de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken en de Raad Economische en Financiële Vraagstukken.

Verantwoordelijk: De Raad, de lidstaten en de Commissie.

Streefdatum: Continue activiteit; de modelovereenkomst moet uiterlijk op 31 december 2001 zijn afgerond.

Prioriteit: 2.

Aanbeveling 15. De Raad dient samen met de Commissie en met inachtneming van de eisen inzake gegevensbescherming en na beraadslaging met de relevante bankorganisaties het witwassen van geld via Internet en elektronische geldproducten aan te pakken en bij systemen voor elektronische betalingen en mededelingen zou moeten worden geëist dat de verstuurd mededelingen gedetailleerde gegevens betreffende de afzender en de begunstigde bevatten.

Verantwoordelijk: De Raad en de Commissie.

Streefdatum: 31 december 2001.

Prioriteit: 2.

Aanbeveling 16. Conform punt 36 van de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere en in het kader van het in punt 37 van die conclusies bedoelde programma van maatregelen, moet de Raad een instrument aannemen waarin de lidstaten worden opgeroepen hun wetgeving en de toepassing daarvan met betrekking tot rechterlijke beslissingen inzake het opsporen, bevriezen, inbeslag nemen en confisqueren van voorwerpen die voortkomen uit criminaliteit, onder de loep te nemen en vervolgens zo nodig minimumnormen vast te stellen met het oog op wederzijdse erkenning en uitvoering van zulke besluiten in een zo vroeg mogelijk stadium van het onderzoek en de strafrechtelijke procedure, waarbij rekening moet worden gehouden met de rechten van derden te goeder trouw.

Verantwoordelijk: De Raad.

Streefdatum: 31 december 2002.

Prioriteit: 3.

Aanbeveling 17

- a) Conform punt 55 van de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere moet het witwassen van opbrengsten van misdrijven in zo ruim mogelijke zin als delict worden aangemerkt en moet een rechtsgrond worden geschapen om tot zo ruim mogelijke bevoegdheden te komen om onderzoek te verrichten naar witwassen. Overeenkomstig de teneur van aanbeveling 26, onder b), van het actieplan 1997 en artikel 6, lid 3, onder a), van het verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, moet worden nagegaan of het mogelijk is het witwassen van opbrengsten van misdrijven eveneens als delict aan te merken in gevallen waarin de dader had behoren te vermoeden dat de voorwerpen van criminele activiteiten afkomstig waren.
- b) De lidstaten moeten overwegen naar nationaal recht eenheden op te richten die zich toelagen op opsporing, inbeslagneming en confiscatie van activa uit misdrijven die vallen onder het gemeenschappelijke optreden van de Raad van 3 december 1998. Daarbij dient de ervaring te worden benut die dergelijke eenheden in een aantal lidstaten reeds hebben opgedaan. De lidstaten dienen voorts na te gaan of zij over voldoende personeel en operationele en technische middelen beschikken om witwaspraktijken aan te pakken. De lidstaten dienen, in aanvulling op de evaluatie die plaatsvindt in het kader van de FATF, zich te beraden over maatregelen waarmee de effectieve uitvoering van de FATF-aanbevelingen kracht kan worden bijgezet, met inbegrip van het opstellen van specifieke verslagen ten behoeve van de Raad inzake de uitvoering van dergelijke maatregelen.

Verantwoordelijk: De Raad en de lidstaten.

Streefdatum: 31 december 2000.

Prioriteit: 1.

Aanbeveling 18. De Commissie wordt verzocht een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid om te voorkomen dat een buitensporig gebruik van betaling in contanten en van het wisselen van contanten door natuurlijke en rechtspersonen zou dienen als dekmantel voor het omzetten van de opbrengsten van misdrijven in andere bezittingen. De Commissie wordt verzocht, in haar onderzoek onder meer in te gaan op de nationale wetgeving inzake bijvoorbeeld de rol van personen die beroepshalve actief zijn in de sector gokhuizen en casino's.

Verantwoordelijk: De Commissie.

Streefdatum: 31 december 2003.

Prioriteit: 3.

Aanbeveling 19. Er moet onderzoek worden verricht naar de mogelijke behoefte aan een instrument, waarin de beste in de lidstaten gehanteerde praktijken zijn verwerkt en de fundamentele rechtsbeginselen worden geëerbiedigd, dat het mogelijk maakt, overeenkomstig straf- en burgerrechtelijke en fiscaalrechtelijke bepalingen, naar gelang van het geval, de bewijslast te verlichten ten aanzien van de oorsprong van voorwerpen in het bezit van een persoon die is veroordeeld voor een delict dat te maken heeft met georganiseerde criminaliteit.

Verantwoordelijk: De Raad.

Streefdatum: 31 december 2001.

Prioriteit: 3.

Aanbeveling 20. Er moet onderzoek worden verricht naar de mogelijke behoefte aan een instrument inzake confiscatie, ongeacht de aanwezigheid van de dader, voor gevallen waarin deze overleden of voortvluchtig is.

Verantwoordelijk: De Raad.

Streefdatum: 31 december 2002.

Prioriteit: 3.

Aanbeveling 21. De lidstaten dienen zich te beraden over de vraag, of een instrument over het verdelen van geconfisqueerde goederen onder de lidstaten verenigbaar is met de aard van rechtsbijstand en met de in de lidstaten heersende juridische tradities inzake rechtsbijstand. Hierbij dient rekening te worden gehouden met recente ontwikkelingen op het gebied van het internationale strafrecht.

Verantwoordelijk: De Raad.

Streefdatum: 31 december 2002.

Prioriteit: 3.

HOOFDSTUK 2.8: **Verbetering van de samenwerking tussen rechtshandhavingsautoriteiten en justitiële autoriteiten op nationaal niveau en binnen de Europese Unie**

Politiek richtsnoer

Om de georganiseerde criminaliteit doeltreffend te voorkomen en te bestrijden is een geïntegreerde, multidisciplinaire benadering noodzakelijk.

De conclusies van de Europese Raad van Tampere in dezen luiden als volgt:

35. *Op strafrechtelijk gebied roept de Europese Raad de lidstaten op spoedig de EU-uitleveringsovereenkomsten van 1995 en 1996 te bekrachtigen. Hij is van oordeel dat voor personen die zich na een definitieve veroordeling aan de tenuitvoerlegging proberen te onttrekken, de formele uitleveringsprocedure tussen de lidstaten dient te worden afgeschaft en te worden vervangen door de overdracht zonder meer van de betrokkenen, met inachtneming van artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Ook dienen, zonder afbreuk te doen aan het beginsel van een eerlijke behandeling in rechte, snelle uitleveringsprocedures te worden overwogen. De Europese Raad verzoekt de Commissie voorstellen terzake in te dienen in het licht van de Schengenuitvoeringsovereenkomst.*
37. *De Europese Raad vraagt de Raad en de Commissie voor december 2000 een programma van maatregelen goed te keuren om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning. In het kader van dit programma dient ook een begin te worden gemaakt met werkzaamheden betreffende een Europese executoriale titel en de aspecten van het procesrecht waarvoor gemeenschappelijke minimumnormen noodzakelijk worden geacht teneinde de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning te vergemakkelijken, een en ander met inachtneming van de fundamentele rechtsbeginselen van de lidstaten.*
46. *Om de bestrijding van ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit te versterken, is de Europese Raad overeengekomen dat een eenheid (Eurojust) dient te worden opgericht, bestaande uit nationale officieren van justitie, rechters of politieambtenaren met een gelijkwaardige bevoegdheid, die door elke lidstaat worden gedetacheerd overeenkomstig zijn rechtsstelsel. Eurojust dient tot taak te krijgen een adequate coördinatie van de nationale met strafvervolgning belaste autoriteiten te vergemakkelijken en strafrechtelijke onderzoeken in gevallen van georganiseerde criminaliteit, met name op basis van de analyses van Europol, te ondersteunen, alsmede nauw samen te werken met het Europees Justitieel Netwerk, met name om de uitvoering van rogatoire commissies te vereenvoudigen. De Europese Raad verzoekt de Raad om vóór eind 2001 het daarvoor vereiste rechtsinstrument aan te nemen.*
49. *Ernstige economische delicten hebben steeds vaker aspecten die op het gebied liggen van belastingen en heffingen. De Europese Raad verzoekt de lidstaten derhalve elkaar volledige wederzijdse rechtshulp te verlenen bij het onderzoeken en vervolgen van ernstige economische delicten.*

Bestaande mandaten en initiatieven

In de aanbevelingen 13 en 14 van het actieplan 1997 wordt de lidstaten gevraagd, voorzover zij zulks nog niet hebben gedaan, spoedig een aantal cruciale overeenkomsten te ondertekenen die van essentieel belang zijn voor de voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Sommige instrumenten zijn nog niet door alle lidstaten bekrachtigd. Punt 45, onder c), van het actieplan 1998 is een oproep tot de daadwerkelijke uitvoering in rechte en in feite van de twee bestaande, uit hoofde van het Verdrag betreffende de Europese Unie aangenomen uitleveringsovereenkomsten.

In aanbeveling 16 van het actieplan 1997 wordt het noodzakelijk genoemd vóór eind 1997 de laatste hand te leggen aan de ontwerp-overeenkomst aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken en zo spoedig mogelijk de inhoud van de overeenkomst te verruimen; daarbij moet rekening worden gehouden met de noodzaak om de procedures voor justitiële samenwerking bij zaken in verband met georganiseerde criminaliteit te versnellen en de termijnen voor toezending van verzoeken en voor beantwoording daarvan sterk te verkorten. De laatste besprekingen voor die ontwerp-overeenkomst zijn evenwel nog aan de gang en het is de bedoeling dat deze begin 2000 rond zijn.

In aanbeveling 16 van laatstgenoemd actieplan wordt ook aanbevolen te overwegen dat de Raad regelingen aanneemt betreffende individuen die in de loop van het justitiële proces willen meewerken, en inzake de bescherming van getuigen, alsmede betreffende de specifieke behoeften van politiesamenwerking in verband met onderzoeken die aan het proces voorafgaan. De Raad heeft zijn gedachten laten gaan over verslagen over de tenuitvoerlegging van deze aanbeveling.

Aanbeveling 16, onder a), bevat een verzoek om beraad over de voorbehouden ten aanzien van het Europese verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 1959 en het aanvullende protocol daarbij. Dit punt wordt thans door de groep Justitiële Samenwerking behandeld in het kader van de ontwerp-overeenkomst inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken.

Aanbeveling 16, onder b), bevat een verzoek om beraad over een rechtsgrond voor de grensoverschrijdende toepassing van bepaalde moderne onderzoeksmethoden zoals gecontroleerde aflevering, de inzet van undercoveragenten en de interceptie van diverse vormen van telecommunicatie. Ook deze maatregelen worden thans door de groep Justitiële Samenwerking behandeld in het kader van die ontwerp-overeenkomst.

In punt 45, onder a), van het actieplan 1998 wordt opdracht gegeven om het Europees Justitieel Netwerk effectief te implementeren en, waar wenselijk, verder te ontwikkelen. In datzelfde punt heet de effectieve implementatie van het Europees Justitieel Netwerk een prioriteit. De samenwerking zal hierdoor concreet kunnen worden verbeterd en met moderne uitrusting kan zij doelmatig worden gemaakt. Men zou zich onverwijld moeten beraden op mogelijkheden om dit netwerk operationeler te maken.

Punt 45, onder e), van het actieplan 1998 behelst het vergemakkelijken en bespoedigen van grensoverschrijdende samenwerking tussen de bevoegde ministeries en de rechterlijke instanties of gelijkwaardige autoriteiten van de lidstaten.

Het actieplan 1998 roept in punt 45, onder f), op om initiatieven te nemen met het oog op het vergemakkelijken van de onderlinge erkenning van beslissingen en de tenuitvoerlegging van vonnissen in strafzaken. In de MDG is een programma betreffende wederzijdse erkenning besproken, met onmiddellijke voorrang voor de wederzijdse erkenning van bevelen tot inbeslagneming van voorwerpen en van vonnissen waarbij een boete wordt opgelegd.

Punt 45, onder g), van het actieplan 1998 bevat de eis tot onderzoek naar de rol en de plaats van de justitiële autoriteiten in het kader van een verdere ontwikkeling van Europol overeenkomstig het Verdrag van Amsterdam, met het oog op verbetering van de efficiëntie van Europol.

Punt 48, onder a), i), van het actieplan 1998 bevat de eis tot bevordering van verbingsregelingen tussen functionarissen belast met opsporing/vervolgving die zich specialiseren in de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in nauwe samenwerking met Europol (artikel 30, lid 2, onder c), van het Verdrag betreffende de Europese Unie).

Punt 48, onder b), i), handelt over de bevordering van algemene samenwerking bij de beleidsvorming en op operationeel vlak tussen de bevoegde autoriteiten, met inbegrip van de politie, de douane en andere gespecialiseerde rechtshandavingsinstanties en de justitiële autoriteiten van de lidstaten met betrekking tot het voorkomen, opsporen en onderzoeken van strafbare feiten (artikel 30, lid 1, onder a), van het Verdrag betreffende de Europese Unie). Dit punt luidt verder als volgt: „In dit verband zou het nuttig zijn de bestaande bilaterale en regionale grensoverschrijdende samenwerking te ontwikkelen en te verbeteren, bijvoorbeeld door de experimenten met gemeenschappelijke politiebureaus voort te zetten en op soortgelijke basis uit te breiden. Ook zou het wenselijk zijn de ontwikkeling van douanericcoanalysetechnieken en de verbetering van douanecontrolemethodes, zoals de implementatie van het actieplan voor de controle van containers, voort te zetten en zich te beraden op nieuwe fraudekanalen, waaronder Internet.”.

Punt 49, onder a), bevat de eis te onderzoeken of de uitleveringsprocedures, waaronder voorschriften ter verkorting van de termijnen, nog kunnen worden verbeterd wat inhoud en vorm betreft.

Punt 49, onder b), verplicht tot verdere vergemakkelijking van de grensoverschrijdende samenwerking tussen de ministeries en de justitiële autoriteiten op het gebied van strafvervolgving, en punt 49, onder c), tot bestudering van de haalbaarheid van betere grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van de overname van strafvervolgving en de tenuitvoerlegging van de straffen. Punt 49, onder d), bevat de eis te bestuderen of het mogelijk is de uitwisseling van informatie over strafregisters uit te breiden en mogelijk te formaliseren; punt 49, onder e), gaat over de voorkoming van jurisdictiegeschillen tussen lidstaten, door bijvoorbeeld te onderzoeken of het mogelijk is te registreren of er in verschillende lidstaten procedures tegen dezelfde personen met betrekking tot dezelfde strafbare feiten aanhangig zijn.

In punt 50, onder a), van het actieplan 1998 wordt de waarborging geëist van de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende voorschriften, voorzover nodig ter verbetering van de justitiële samenwerking. Ook moet een begin worden gemaakt met de bestudering van de mogelijkheden om te voorkomen dat misbruik van justitiële oplossingen de samenwerking kan schaden of vertragen. In dit punt staat tevens dat er dient te worden gestreefd naar doeltreffende procedurenormen die de rechtshulp bij strafzaken kunnen

verbeteren, met eerbiediging van de eisen op het gebied van de fundamentele vrijheden. Er dient een begin te worden gemaakt met reflectie over interceptie van telecommunicatie en ook civiele vorderingen in verband met strafbare feiten. In dit verband moet zeker worden nagedacht over de schadeloosstelling van slachtoffers van strafbare feiten.

Analyse

Eén aandachtspunt is de samenwerking tussen instanties op het nationale en het internationale niveau, ook in de sectoren belastingen en rechtshandhaving. Veel misdrijven kunnen worden voorkomen of snel worden opgelost wanneer de inlichtingen waarover een dienst beschikt, kunnen worden doorgegeven aan andere, zowel nationale als internationale diensten. Misschien beseft de ene dienst niet dat zijn inlichtingen nuttig zijn voor andere diensten en wellicht ontbreken veilige kanalen voor het doorgeven van deze inlichtingen. Mogelijk bestaat er wantrouwen jegens andere diensten. Het resultaat hiervan is dat onderzoek, vervolging, veroordeling en handhaving op nationaal niveau niet onderling verbonden zijn in een samenhangend systeem en nog minder op internationaal niveau.

De plaatselijke, nationale en internationale samenwerking tussen wetshandavingsdiensten, en tussen wetshandhaving en de justitiële autoriteiten, moet worden versterkt. In die context dient de kwestie van de justitiële autoriteiten en Europol prioriteit te krijgen.

Gedetailleerde aanbevelingen

Aanbeveling 22. Overeenkomstig punt 45, onder b), van het actieplan inzake vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en punt 37 van de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere wordt de Commissie verzocht met de Raad samen te werken teneinde vóór december 2000 een programma van maatregelen goed te keuren om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken.

Verantwoordelijk: De Raad en de Commissie.

Streefdatum: 31 december 2000.

Prioriteit: 1.

Aanbeveling 23. Overeenkomstig punt 46 van de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere wordt de Raad verzocht, zo spoedig mogelijk een bindend rechtsinstrument inzake Eurojust uit te werken en aan te nemen waarin structuur, werkingssfeer, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van dit orgaan worden vastgelegd. Er dient vooral aandacht te worden geschonken aan het bepalen van het algemene kader van de contacten tussen enerzijds deze nieuwe instantie en anderzijds de nationale met strafvervolging belaste autoriteiten, Europol, de Commissie (OLAF) en het Europees Justitieel Netwerk.

Verantwoordelijk: De Raad.

Streefdatum: 31 december 2001.

Prioriteit: 1.

Aanbeveling 24. Het Europees Justitieel Netwerk moet effectief worden geïmplementeerd en waar wenselijk verder worden ontwikkeld, bijvoorbeeld door te onderzoeken hoe het kan worden voorzien van moderne uitrusting waardoor een doelmatige samenwerking mogelijk wordt, en hoe het operationeler kan worden gemaakt. Bijzondere aandacht moet worden geschonken aan de ontwikkeling van doeltreffende procedurenormen die de wederzijdse rechtshulp in strafzaken kunnen verbeteren, met eerbiediging van de eisen op het gebied van de fundamentele rechten.

Het secretariaat-generaal van de Raad fungeert tevens als secretariaat van het Europees Justitieel Netwerk en moet dan ook permanent de nodige middelen krijgen zodat het Europees Justitieel Netwerk zijn taken zal kunnen vervullen.

Verantwoordelijk: De lidstaten en de Raad.

Streefdatum: Continue activiteit.

Prioriteit: 2.

Aanbeveling 25. Er dient een voorstel te worden uitgewerkt voor een instrument dat de positie en de bescherming regelt van getuigen en van personen die aan criminele organisatie deelnemen of hebben deelgenomen en die in de loop van het justitiële proces willen meewerken door informatie te verstrekken die nuttig is voor onderzoeksdoeleinden en voor de bewijsvoering, dan wel door informatie te verstrekken die ertoe kan bijdragen dat de middelen of de opbrengsten van misdrijven aan criminele organisaties worden ontnomen. In het voorstel moet ruimte zijn voor de mogelijkheid om desgewenst onder meer de straf te verlichten van een beschuldigde wiens bijdrage in een dergelijk geval essentieel is. Er moet op bilaterale basis een model-EU-overeenkomst worden ontwikkeld en gebruikt, daarbij gebruikmakend van de ervaringen van Europol.

Verantwoordelijk: De Raad, de lidstaten en de Commissie.

Streefdatum: 31 jui 2001.

Prioriteit: 3.

Aanbeveling 26. Er moet worden overwogen of extra fondsen nodig zijn en met name of er meer soepelheid en versnelde procedures in het gebruik van EU-middelen voor opleidings- en ondersteuningsdoeleinden mogelijk zijn, dit in het bijzonder in het licht van artikel 41, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Als voorbeelden kunnen worden genoemd het ondersteunen van tolkendiensten, het geven van taalcursussen, het opdoen van internationale ervaring door gespecialiseerde ambtenaren die belast zijn met de wetshandhaving, door openbare aanklagers en door rechters. Er dient te worden onderzocht of dergelijke fondsen kunnen worden gebruikt ter verbetering van de organisatie van besprekingen van beroepsbeoefenaars op EU-niveau (inclusief bijeenkomsten in verband met het inzetten van gezamenlijke onderzoekteams). De aandacht van de bevoegde autoriteiten moet worden gevestigd op de mogelijkheid van „driehoeksconferenties” tussen twee functionarissen via een tolk; de lidstaten moeten dergelijke methoden aanmoedigen door daarvoor middelen ter beschikking te stellen. Uiteraard moeten de legitieme eisen in verband met de controle op het gebruik van overheidsmiddelen worden gewaarborgd, maar het gebruik van dergelijke middelen voor de bevordering van justitiële samenwerking mag geen afbreuk doen aan de justitiële onafhankelijkheid.

Verantwoordelijk: De Commissie, de Raad, het Europees Justiteel Netwerk, Europol en de lidstaten.

Streefdatum: 31 december 2001.

Prioriteit: 2.

Aanbeveling 27. De lidstaten die de hiernavolgende overeenkomsten en verdragen van de Europese Unie, de Raad van Europa en de Verenigde Naties, die van essentieel belang zijn voor de voorkoming en de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, nog niet hebben geratificeerd⁽¹⁾, moeten bij hun parlement voorstellen indienen met het oog op een snelle ratificering binnen het gegeven tijdschema. Indien een overeenkomst of verdrag niet vóór de streefdatum bekrachtigd is, zullen de lidstaten, totdat de overeenkomst of het verdrag bekrachtigd is, elke zes maanden aan de Raad schriftelijk verslag uitbrengen over de redenen daarvoor. Indien een lidstaat een overeenkomst om welke reden dan ook niet binnen een redelijke termijn heeft geratificeerd, zal de Raad de situatie in ogenschouw nemen om een oplossing voor het pro-

⁽¹⁾ Alle lidstaten hebben het verdrag van 1959 aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken en het verdrag van 1981 tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens bekrachtigd. Beide verdragen zijn eveneens relevant voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

bleem te zoeken. Als onderdeel van het pretoetredingspact moeten van de kandidaat-lidstaten soortgelijke verbintenissen worden verlangd. Bij het opstellen van nieuwe overeenkomsten en andere instrumenten moet de Raad een streefdatum voor aanneming en tenuitvoerlegging overeenkomstig de grondwettelijke bepalingen van de lidstaten en het Verdrag van Amsterdam vaststellen:

1. Europees Uitleveringsverdrag, Parijs 1957 — eind 2001.
2. Tweede Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag betreffende uitlevering, Straatsburg 1978 — eind 2001.
3. Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, Straatsburg 1978 — eind 2001.
4. Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, Straatsburg 1990 — eind 2001.
5. Overeenkomst inzake wederzijdse bijstand en samenwerking tussen de douaneadministraties (Napels II) — eind 2001.
6. Overeenkomst inzake sluikehandel over zee, ter implementatie van artikel 17 van het verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikehandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, Straatsburg 1995 — eind 2001.
7. Verdrag tegen de sluikehandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, Wenen 1988 — eind 2001.
8. Europees Verdrag tot bestrijding van terrorisme, Straatsburg 1977 — eind 2001.
9. Verdrag van de Raad van Europa inzake strafrechtelijke samenwerking ter bestrijding van corruptie, Straatsburg 1999 — eind 2001.
10. Overeenkomst over de verkorte procedure tot uitlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie — eind 2001.
11. Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen — medio 2001.
12. Overeenkomst inzake het gebruik van informatica op douanegebied — eind 2000.
13. Overeenkomst betreffende uitlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie — eind 2001.
14. Protocollen bij de overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen — eind 2001.
15. Overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn — eind 2001.

Verschillende andere verdragen kunnen ook relevant zijn voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, zoals het verdrag ter bestrijding van de valsemunterij, Genève 1929, en de overeenkomst inzake de bescherming van het milieu door het strafrecht, Straatsburg 1998.

Verantwoordelijk: De lidstaten en de Raad.

Streefdatum: Zoals genoteerd.

Prioriteit: 1.

Aanbeveling 28: Uitlevering moet worden vergemakkelijkt middels de daadwerkelijke uitvoering van de twee uit hoofde van het Verdrag betreffende de Europese Unie aangenomen uitleveringsovereenkomsten. De lidstaten moeten in het bijzonder op nationaal niveau de maatregelen treffen die noodzakelijk zijn om te waarborgen dat verzoeken om uitlevering zo eenvoudig en zo spoedig mogelijk kunnen worden behandeld. De Commissie wordt verzocht voorstellen uit te werken voor de versnelde uitlevering van personen die zich na een definitieve veroordeling aan de tenuitvoerlegging van het vonnis trachten te onttrekken, alsook voor snelle uitleveringsprocedures, een en ander zoals verlangd wordt in punt 35 van de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere. Uiterlijk op 30 juni 2001 moet worden begonnen met een evaluatie van de uitleveringsprocedures op basis van het door de Raad op 5 december 1997 aangenomen gemeenschappelijke optreden. In dit verband moet de mogelijkheid worden onderzocht om op lange termijn één Europees rechtsgebied voor uitlevering te creëren. In deze context kan ook een studie worden verricht naar uitlevering in verband met verstekprocedures, met volledige inachtneming van de grondrechten uit hoofde van het Europees verdrag voor de rechten van de mens.

Verantwoordelijk: De Raad, de lidstaten en de Commissie.

Streefdatum: 2002; voor de langetermijndoelstelling 2010.

Prioriteit: 1.

Aanbeveling 29: Conform punt 36 van de conclusies van de Europese Raad van Tampere moet door de autoriteiten van een lidstaat legaal verkregen bewijsmateriaal gebruikt kunnen worden in rechtszaken in andere lidstaten, rekening houdend met de daar toepasselijke normen. Daartoe moeten de lidstaten nagaan welke oplossingen in aanmerking komen, zoals minimumnormen voor besluiten inzake het verzamelen van bewijsmateriaal, en moet de Raad het noodzakelijke instrument aannemen.

Verantwoordelijk: De Raad.

Streefdatum: 31 december 2004.

Prioriteit: 4.

Aanbeveling 30: Met het oog op een doelmatigheidsverbetering van het onderzoek naar grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit wordt de Raad verzocht, te streven naar de onderlinge aanpassing van de nationale wetgeving inzake strafvordering op het punt van onderzoekstechnieken, teneinde de onderlinge verenigbaarheid bij het gebruik van deze technieken te vergroten.

Verantwoordelijk: De Raad.

Streefdatum: december 2002.

Prioriteit: 3.

HOOFDSTUK 2.9: **Verbetering van de samenwerking met de kandidaat-lidstaten**

Politiek richtsnoer

De samenwerking met de kandidaat-lidstaten moet worden versterkt, zodat deze landen gaandeweg worden opgenomen in de EU-strategie inzake de voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

Bestaande mandaten en initiatieven

Conform aanbeveling 3 van het actieplan 1997 is op 28 mei 1998 een pretoetredingspact aangenomen. Er is een deskundigengroep Pretoetredingspact (PAPEG) opgericht. Het acquis van de Europese Unie is op

multilaterale basis aan de kandidaat-lidstaten voorgelegd. Bovendien werd met elke kandidaat-lidstaat een bilaterale bijeenkomst gehouden om te bepalen in hoeverre deze zich reeds op de EU-normen heeft voorbereid.

De Commissie heeft met verscheidene hulpmiddelen, zoals de programma's van titel VI (bijvoorbeeld de fondsen voor Phare en Taix), diverse initiatieven genomen om de samenwerking met de kandidaat-lidstaten op het gebied van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit op te voeren.

Punt 43, onder d), van het actieplan 1998 behelst de versterking van de rol van Europol op het gebied van de uitwisseling van gegevens ter uitvoering van het pretoetredingspact en houdt tevens in dat Europol voldoende middelen moet krijgen zodat zij dit doel kan bereiken.

Analyse

De georganiseerde criminaliteit in de lidstaten van de Europese Unie is grotendeels een intern verschijnsel. Toch moet een werkelijk efficiënte EU-strategie verder reiken dan de lidstaten van de Europese Unie. Dit zal niet alleen de samenwerking bij de aanpak van strafbare feiten en daders ten goede komen, maar ook verbetering brengen in de uitwisseling van informatie over de beste praktijken en over tendensen in de georganiseerde criminaliteit. Op de eerste plaats moet dankzij een efficiënter gebruik van het pretoetredingspact inzake georganiseerde criminaliteit de samenwerking met de kandidaat-lidstaten worden verbeterd.

Deze samenwerking is in het belang van beide partijen, in die zin dat de kandidaat-lidstaten kunnen worden geïnformeerd over het acquis van de Europese Unie, terwijl zij daarnaast, mede dankzij hun ruime ervaring, een krachtiger aanpak van de georganiseerde criminaliteit in de Europese Unie zelf mogelijk maken. Het pretoetredingspact inzake georganiseerde criminaliteit van 28 mei 1998 is bijzonder belangrijk om de samenwerking op dit gebied te verbeteren. De Raad moet nagaan of extra middelen moeten worden verstrekt voor de uitvoering van het pact.

Daarbij dient met name aandacht te worden besteed aan het voorkomen en de bestrijding van delicten als het witwassen van geld, illegale immigratienetwerken en financiële criminaliteit.

Gedetailleerde aanbevelingen

Aanbeveling 31. De Europese Unie en de lidstaten moeten streven naar meer praktische en directe vormen van samenwerking met de kandidaat-lidstaten op het gebied van wetshandhaving en strafvervolgning.

Verantwoordelijk: De Raad, de Commissie en de lidstaten.

Streefdatum: Continue activiteit.

Prioriteit: 3.

Aanbeveling 32. De kandidaat-lidstaten moeten worden betrokken bij de voorbereiding en analyse van de jaarrapporten over georganiseerde criminaliteit.

Verantwoordelijk: De Raad en de Europol.

Streefdatum: Continue activiteit.

Prioriteit: 2.

Aanbeveling 33. Er dient te worden onderzocht of samenwerking met de kandidaat-lidstaten bij het gebruik van het Schengeninformatiesysteem mogelijk is, rekening houdend met de juridische en technische haalbaarheid van een dergelijke samenwerking.

Verantwoordelijk: De Raad.

Streefdatum: Continue activiteit.

Prioriteit: 3.

Aanbeveling 34. De lidstaten moeten nagaan of het wenselijk is met de kandidaat-lidstaten bilaterale verbintenissen aan te gaan en een praktische samenwerking op te zetten voor de opsporing van gestolen goederen zoals motorvoertuigen en het gebruik van onderzoekstechnieken zoals gecontroleerde aflevering en infiltratie.

Verantwoordelijk: De lidstaten.

Streefdatum: Continue activiteit.

Prioriteit: 2.

Aanbeveling 35. De Europese Unie en de lidstaten moeten de kandidaat-lidstaten meer technische bijstand en knowhow verstrekken, teneinde te helpen bij de ontwikkeling van efficiënte en democratische wetshandhavingssystemen en een adequaat bestuur, alsmede bij de aanpassing van instellingen en wetten aan de wetgeving van de Europese Unie. De mogelijkheden van in het kader van het Phare-programma van de Europese Unie te financieren jumelageprogramma's moeten verder worden aangemoedigd.

Verantwoordelijk: De Raad, de Commissie en de lidstaten.

Streefdatum: Continue activiteit.

Prioriteit: 1.

HOOFDSTUK 2.10: **Verbetering van de samenwerking met derde landen en andere internationale organisaties**

Politiek richtsnoer

Preventie en bestrijding van georganiseerde criminaliteit vergen wereldwijde samenwerking en moeten tegen die achtergrond worden beschouwd.

De betreffende conclusies van de Europese Raad van Tampere luiden als volgt:

7. *De ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid dient gebaseerd te zijn op de beginselen van transparantie en democratische controle. Wij moeten met de civiele samenleving een open dialoog voeren over de doelstellingen en beginselen van deze ruimte teneinde de acceptatie en de steun onder de burgers te vergroten. Om het vertrouwen in de overheid te handhaven, dienen er gemeenschappelijke normen voor de integriteit van overheidsinstellingen te worden ontwikkeld.*
8. *De Europese Raad acht het van wezenlijk belang dat de Unie op deze gebieden ook het vermogen ontwikkelt om op het internationale toneel als een belangrijke partner op te treden en beschouwd te worden. Daarvoor is een nauwe samenwerking vereist met partnerlanden en internationale organisaties, met name de Raad van Europa, de OVSE (Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa), de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) en de Verenigde Naties.*

59. *De Europese Raad onderstreept dat alle bevoegdheden en instrumenten die ter beschikking van de Unie staan, met name inzake de externe betrekkingen, op een geïntegreerde en consequente manier dienen te worden gehanteerd om een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tot stand te brengen. Aangelegenheden op het gebied van justitie en binnenlandse zaken dienen geïntegreerd te worden in de vaststelling en de uitvoering van het beleid en het optreden van de Unie op andere gebieden.*
60. *Er dient ten volle gebruik te worden gemaakt van de nieuwe mogelijkheden die het Verdrag van Amsterdam voor extern optreden biedt, met name van gemeenschappelijke strategieën en van overeenkomsten van de Gemeenschap en van overeenkomsten op grond van artikel 38 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.*
61. *Er dienen duidelijke prioriteiten, beleidsdoelstellingen en maatregelen voor het externe optreden van de Unie op het gebied van justitie en binnenlandse zaken te worden bepaald. De Raad dient in nauwe samenwerking met de Commissie vóór de bijeenkomst van de Europese Raad in juni 2000 specifieke aanbevelingen op te stellen inzake beleidsdoelstellingen en maatregelen voor het externe optreden van de Unie op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, ook inzake de werkstructuur.*
62. *De Europese Raad spreekt zijn steun uit voor regionale samenwerking bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit tussen de lidstaten en aan de Unie grenzende derde landen. In dit verband neemt hij met tevredenheid kennis van de concrete en praktische resultaten die de landen rond de Oostzee bereikt hebben. De Europese Raad hecht bijzonder veel belang aan regionale samenwerking en ontwikkeling op de Balkan. De Europese Unie verwelkomt de Europese conferentie over ontwikkeling en veiligheid in het Adriatische en Ionische gebied, die door de Italiaanse regering in de eerste helft van 2000 in Italië zal worden georganiseerd, en is voornemens daaraan deel te nemen. Dit initiatief zal voor een waardevolle ondersteuning zorgen in het kader van het stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa.*

Bestaande mandaten en initiatieven

In aanbeveling 4 van actieplan 1997 werd aangedrongen op nauwere samenwerking met derde landen en internationale organisaties en instanties op het gebied van preventie en bestrijding van georganiseerde criminaliteit. De door bestaande mechanismen, zoals het trans-Atlantische partnerschap, het Tacis-programma en de partnerschapsovereenkomsten met de Russische Federatie en Oekraïne, geboden mogelijkheden tot samenwerking moeten efficiënter worden gebruikt. Er moet worden nagegaan of met andere landen soortgelijke regelingen kunnen worden opgezet. De Raad en de Commissie moeten specifieke voorstellen voor nauwere samenwerking, bijvoorbeeld via Europol, uitwerken.

De Raad en de Commissie hebben ingevolge deze aanbeveling veel werk verzet (zie CRIMORG 67). De aanbeveling vereist echter een continue activiteit.

Analyse

De samenwerking met derde landen moet worden verbeterd, onder meer in het kader van de trans-Atlantische dialoog en in samenwerking met de Russische Federatie en Oekraïne. Daarnaast moet worden gewerkt aan een hechtere samenwerking met bijvoorbeeld de partners rond de Middellandse Zee en in Zuidoost-Europa, China en landen van Latijns-Amerika en het Caribische gebied.

Er moet een efficiënte EU-strategie worden opgezet, zodat gebruik kan worden gemaakt van en worden voortgebouwd op de resultaten van het werk dat reeds bilateraal of multilateraal met succes is bekroond, bijvoorbeeld in het kader van de Raad van Europa, de G8, de Financial Action Task Force, Interpol, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling en de Verenigde Naties. Voorts moet de Europese Unie streven naar een coherenter optreden, zodat zij in internationale fora gehoor krijgt.

Gedetailleerde aanbevelingen

Aanbeveling 36. Er moet een nauwere samenwerking tot stand worden gebracht met derde landen en internationale organisaties en instanties die een rol spelen bij de preventie en bestrijding van georganiseerde criminaliteit. De door bestaande mechanismen, zoals het trans-Atlantische partnerschap en de part-

nerschapsovereenkomsten met de Russische Federatie en Oekraïne, geboden mogelijkheden tot samenwerking moeten efficiënter worden gebruikt. Er moet worden nagegaan of met andere landen soortgelijke regelingen kunnen worden opgezet. De Raad en de Commissie moeten specifieke voorstellen voor nauwere samenwerking, bijvoorbeeld met Europol, uitwerken.

Verantwoordelijk: De Raad, de Commissie en Europol.

Streefdatum: Continue activiteit.

Prioriteit: 2.

Aanbeveling 37. De Europese Unie dient haar gehele politieke gewicht in de schaal te leggen in alle fora waaraan alle lidstaten deelnemen, zoals de Raad van Europa, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, de Financial Action Task Force, Interpol en de Verenigde Naties. Hiervoor is een doeltreffende coördinatie tussen de EU-lidstaten in deze fora vereist en moet, waar nodig, tijdig een akkoord worden gevonden over gemeenschappelijke standpunten die vervolgens — krachtens artikel 37 van het Verdrag betreffende de Europese Unie — door de lidstaten moeten worden verdedigd. Wat betreft andere fora waaraan niet alle lidstaten deelnemen, dienen de wel aanwezige lidstaten hun partners volledig te informeren over thema's die voor hen van belang kunnen zijn.

Verantwoordelijk: De Raad en de lidstaten.

Streefdatum: Continue activiteit.

Prioriteit: 1.

Aanbeveling 38. De Europese Unie en de lidstaten moeten, na de inwerkingtreding van het VN-verdrag ter bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit en de protocollen daarbij, deze strategie herzien in het licht van de bepalingen van het verdrag, zulks teneinde andere landen desgevraagd te helpen met de toepassing van het verdrag.

Verantwoordelijk: De Raad en de lidstaten.

Streefdatum: Continue activiteit.

Prioriteit: 2.

HOOFDSTUK 2.11: **Toezicht op de betere toepassing van de maatregelen inzake voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in de Europese Unie**

Politiek richtsnoer

Speciaal toezicht op de uitvoering van de EU-strategie inzake georganiseerde criminaliteit is van wezenlijk belang voor een coherente aanpak en follow-up op nationaal en EU-niveau.

Bestaande mandaten en initiatieven

In document 9239/2/97 CK4 24 (dat gebaseerd is op aanbeveling 22 van het actieplan 1997) wordt het mandaat van de MDG toegelicht. De MDG is belast met de ontwikkeling van beleidslijnen om de voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit te coördineren. Deze ontwikkeling behelst in wezen a) het rechtstreeks uitvoeren van opdrachten die primair voor de Raad bedoeld zijn, b) het toezicht op de uitvoering van andere opdrachten, c) het evalueren van de praktische samenwerking (met name door middel van evaluatiemechanismen), d) het formuleren van strategieën en van beleid van de Europese Unie op het gebied van de voorkoming en de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, e) de voorberei-

ding, in volledige samenwerking met de andere relevante Raadsgroepen, van besluiten die op hoog niveau moeten worden genomen, met name voor het comité van artikel 36, f) het verstrekken van informatie aan het comité van artikel 36 ten behoeve van de tussentijdse voortgangsrapportage en g) de voorbereiding van voorstellen voor betere coördinatie tussen de eerste, de tweede en de derde pijler bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

Analyse

De EU-strategie inzake georganiseerde criminaliteit moet soepel zijn, om rekening te kunnen houden met de bij de uitvoering opgedane ervaringen en om de preventie- en bestrijdingsmaatregelen desgewenst te kunnen aanpassen aan de evolutie van het verschijnsel georganiseerde criminaliteit.

De gedetailleerde aanbevelingen en streefdata van het actieplan 1997 hebben bijgedragen tot de succesvolle uitvoering. Een extra impuls ging daarbij uit van de MDG van hogere ambtenaren; deze groep heeft mede profijt kunnen trekken van haar multidisciplinaire aanpak en de steun van deskundigen.

Gedetailleerde aanbevelingen

Aanbeveling 39. De MDG stelt op gezette tijden een verslag over de uitvoering van deze strategie op dat via het comité van artikel 36 aan de Raad en de Europese Raad wordt voorgelegd.

De MDG zal uiterlijk op 30 juni 2003 een volledig verslag overleggen inzake de maatregelen en stappen die zijn genomen ter uitvoering van elk van de aanbevelingen in deze strategie. De Raad zal passende maatregelen nemen.

Vóór 30 juni 2005 moet de Europese Raad een algemeen verslag over de toepassing van de EU-strategie ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit ontvangen en de nodige maatregelen nemen opdat de Europese Raad, wanneer deze strategie niet volledig haar beslag heeft gekregen, passende richtsnoeren voor eventuele aanvullende maatregelen geeft.

Verantwoordelijk: De Raad en de Commissie.

Streefdatum: Continue activiteit; algemeen verslag vóór 30 juni 2005.

Prioriteit: 1.
