



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 2.6.2005
COM(2005) 232 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**"Ontwikkeling van een strategisch concept inzake de bestrijding van georganiseerde
criminaliteit"**

{SEC (2005) 724}

1. INLEIDING

1. In het kader van het Haags programma¹ heeft de Europese Raad van 4/5 november 2004 de Raad en de Commissie verzocht een strategisch concept inzake de bestrijding van georganiseerde criminaliteit op het niveau van de Europese Unie te ontwikkelen met organen van de Unie zoals Europol, Eurojust, EPA en de hoofden van politie. Deze mededeling is de bijdrage van de Commissie aan de ontwikkeling van deze strategie.
2. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam zijn meerdere EU-actieplannen ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit aangenomen², het meest recente is de millenniumstrategie van 2000 inzake voorkoming en bestrijding van de georganiseerde criminaliteit³. Op initiatief van het Nederlandse voorzitterschap van de Raad zijn in 2004 over deze kwestie besprekingen gestart die op 2 december 2004 hebben geleid tot de aanneming van conclusies van de Raad over de ontwikkeling van een strategisch concept inzake de bestrijding van georganiseerde criminaliteit⁴.
3. Sinds de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zijn op EU-niveau meerdere wetgevende en niet-wetgevende initiatieven ter preventie en bestrijding van georganiseerde criminaliteit genomen. Nu is het zaak de verschillende (preventieve, strafrechtelijke en procesrechtelijke) instrumenten en maatregelen die op lokaal, nationaal of EU-niveau zijn aangenomen te integreren en lacunes op te vullen. De Unie moet een beleid ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit ontwikkelen en ten uitvoer leggen en daarvoor voldoende financiële middelen uittrekken.
4. Sinds september 2001 ligt de nadruk op terrorismebestrijding. Hoewel er banden bestaan tussen georganiseerde criminaliteit en terrorisme, vormt de georganiseerde criminaliteit op zich nog steeds een bedreiging voor de samenleving. Georganiseerde criminaliteit ondermijnt reguliere economieën en destabiliseert het sociale en democratische weefsel van de samenleving. Het is daarom verheugend dat de Europese Raad de bestrijding van georganiseerde criminaliteit hoog op de agenda heeft gezet. Daarbij moeten alle actoren een afweging maken tussen enerzijds doeltreffende rechtshandhaving en vervolging van georganiseerde criminaliteit en anderzijds de bescherming van fundamentele rechten en vrijheden.
5. De ontwikkeling van een strategisch concept inzake de bestrijding van georganiseerde criminaliteit blijft een moeilijk taak omdat het begrip “georganiseerde criminaliteit”, ondanks vroegere pogingen om het begrip “criminele organisatie”⁵ te omschrijven, nog steeds zeer complex is. Ook de door de Raad op

¹ PB C 53 van 3.3.2005, blz. 1.

² Actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (PB C 251 van 15.8.1997); resolutie van de Raad betreffende de preventie van georganiseerde criminaliteit, (PB C 408 van 29.12.1998); actieplan van Wenen (PB C 19 van 23.1.1999).

³ PB C 124 van 3.5.2000.

⁴ Doc. 15050/04 CRIMORG 138; doc. 13463/2/04 REV2 CRIMORG 105.

⁵ Zie het gemeenschappelijk optreden inzake de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie in de lidstaten van de Europese Unie (PB L 333 van 9.12.1998); doc. 6204/2/97 ENFOPOL

2 december 2004 vastgestelde prioriteiten hebben betrekking op uiteenlopende gebieden, zoals de ontwikkeling van de kennisbasis ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit, preventie, rechtshandhaving, justitiële samenwerking en externe betrekkingen (zie afdeling 2). De in dit verband voorgestelde maatregelen kunnen bijgevolg betrekking hebben op strafbare feiten die geen of niet uitsluitend verband houden met georganiseerde criminaliteit. Daarentegen zullen initiatieven ter uitvoering van bv. het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen ook gevolgen hebben voor vele vormen van zware georganiseerde criminaliteit. Een strategische aanpak moet zorgen voor een doeltreffende samenwerking tussen alle betrokken actoren.

6. Gelet op de ruime reikwijdte van het strategische concept moeten in deze mededeling prioriteiten worden vastgesteld. In afdeling 2 worden de doelstellingen omschreven met betrekking tot de prioritaire thema's van het strategische concept inzake de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Sommige aspecten die reeds elders uitvoerig zijn uiteengezet⁶, worden slechts summier behandeld. In afdeling 3 wordt een samenvatting gegeven van de follow-up van de tussentijdse evaluatie van de millenniumstrategie⁷, terwijl in afdeling 4 de koers voor de toekomst wordt uitgestippeld. Bijlage 1 bevat de maatregelen ter uitvoering van het strategische concept, de bevoegde instanties, de streefdata en de aan deze maatregelen toegekende prioriteit. Bijlage 2 bevat een opsomming en samenvatting van recente relevante mededelingen en conclusies van de Raad over deze kwestie. De follow-up van de tussentijdse evaluatie van de millenniumstrategie wordt gedetailleerd behandeld in Bijlage 3.

2. PRIORITAIRE THEMA'S EN DOELSTELLINGEN

2.1. **Betere kennis van de georganiseerde criminaliteit en versterkte informatiegaring en –analyse**

7. Technologische ontwikkelingen en de toenemende globalisering bieden georganiseerde criminele groepen nieuwe kansen. Zoals reeds in vele strategische documenten en zeker ook in het Haags programma is benadrukt, moet kennis over georganiseerde criminaliteit, georganiseerde criminele groepen en kwetsbare punten van de legale sectoren worden verzameld en bijgewerkt om georganiseerde criminaliteit te voorkomen en te bestrijden en om betere instrumenten te ontwikkelen. In het kader van het toekomstige **EU-systeem voor misdaadstatistieken** moeten gegevens van wetshandavingsinstanties en kwantitatieve gegevens op basis van enquêtes bij burgers en bedrijven worden verzameld en **misdad en slachtofferschap** binnen specifieke groepen worden gemeten om de besluitvorming op verschillende beleidsterreinen te vergemakkelijken. Dit systeem voor misdaadstatistieken zal worden ontwikkeld in samenwerking met de lidstaten en, zo nodig, met behulp van het communautaire statistische programma. Voorts moet ook een methodologie voor studies over de

35 REV 2; artikel 2 van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (A/RES/55/25).

⁶ Met name de in het Haags programma opgenomen initiatieven, bv. de EU-drugsstrategie 2005-2012 (doc. 15074/04).

⁷ Doc. 10925/03 CRIMORG 49, waarvan de JBZ-Raad van 2/3 oktober 2003 nota heeft genomen.

mate waarin **economische sectoren kwetsbaar zijn** voor georganiseerde criminaliteit worden ontwikkeld, getest en verspreid. Op basis daarvan zal de Commissie een jaarlijks of tweejaarlijks **verslag opstellen over de criminaliteit in de EU**.

8. In het Haags programma wordt benadrukt dat een mechanisme voor **informatiegestuurde rechtshandhaving op EU-niveau** moet worden opgezet om beleidsmakers in staat te stellen Europese rechtshandavingsstrategieën uit te stippelen op basis van grondige analyses. Kernpunten van deze aanpak zijn: beschikbaarheid van en toegang tot informatie (zie afdeling 2.3.3), productie van Europese inlichtingen over criminaliteit en meer vertrouwen tussen wetshandavingsinstanties op Europees en internationaal niveau. In 2005 zal de Commissie een mededeling presenteren over een informatiegestuurde rechtshandhaving op EU-niveau.
9. Op dit beleidsterrein moet een **“Europees model voor criminele inlichtingen”** worden ontwikkeld, dat moet zorgen voor: coherente met inlichtingen verband houdende maatregelen, producten en diensten van nationale en EU-instanties die actief zijn op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid; de synchronisatie van nationale dreigingsanalyses (met behulp van een gemeenschappelijke methodologie en op basis van sectorale kwetsbaarheidsstudies); de productie van kwantitatieve en kwalitatieve informatie door de particuliere sector en van andere relevante gegevens op basis van de zich nog in de ontwikkelingsfase bevindende Europese misdaadstatistieken. Een sleutelement van dit model zal een door Europol opgestelde **Europese dreigingsanalyse over georganiseerde criminaliteit** zijn, die past in het kader van het Haags programma en gebaseerd zal zijn op gesynchroniseerde nationale analyses.
10. **Onderzoek** in verband met georganiseerde criminaliteit wordt momenteel gefinancierd uit hoofde van het zesde kaderprogramma voor onderzoek en de voorbereidende actie op het gebied van veiligheidsonderzoek. Het is de bedoeling onderzoek in verband met georganiseerde criminaliteit te integreren in het nieuwe programma voor veiligheidsonderzoek en in andere aanverwante gebieden van het voorgestelde zevende kaderprogramma voor onderzoek. Specifieke onderzoeksprojecten om de uitbouw van het beleid te ondersteunen, kunnen ook worden opgezet in het kader van het **AGIS-programma** en eventuele daaropvolgende programma's in het kader van de financiële vooruitzichten 2007-2013 en met voor **studies** uitgetrokken middelen.

2.2. Versterking van de preventie van georganiseerde criminaliteit

11. Een doeltreffend beleid inzake misdaadpreventie gaat verder dan de traditionele samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en omvat ook goed bestuur, transparantie en normen inzake verantwoordingsplicht en sociale verantwoordelijkheid voor de openbare en de particuliere sector. Doel is de criminaliteit minder kansen te bieden. Een aantal lidstaten is een nieuwe weg ingeslagen en heeft gekozen voor een **bestuurlijke aanpak** om te voorkomen dat criminele organisaties tot de legale markten doordringen. Recentelijk heeft de Raad

in een aantal aanbevelingen⁸ gesteld dat deze aanpak verder moet worden onderzocht en verspreid over de gehele EU. Op EU-niveau is de Commissie voornemens een model voor het **criminaliteitsbestendig maken van wetgeving** en van nieuwe **producten en diensten** te ontwikkelen, dat ruim zou kunnen worden verspreid om te voorkomen dat de georganiseerde criminaliteit onbedoeld nieuwe kansen worden geboden.

12. Voor de georganiseerde criminaliteit is corruptie een belangrijk instrument om toegang te krijgen tot legale markten⁹. De verdere ontwikkeling en tenuitvoerlegging op EU-niveau van een alomvattend anticorruptiebeleid (met inbegrip van strafrechtelijke maatregelen en de bevordering van ethiek en integriteit in de openbare sector) en een beter toezicht op het nationale anticorruptiebeleid in het kader van Europese/internationale verplichtingen en andere normen, zijn van cruciaal belang en zijn tevens geschikt om het VN-Verdrag ter bestrijding van corruptie¹⁰ daadwerkelijk uit te voeren. Een van de strategische doelstellingen van de Commissie voor de periode 2005-2009 is de bevordering van transparantie in de openbare sector. De Commissie zal een witboek over een Europees initiatief inzake transparantie presenteren.
13. Volgens de verklaring van Dublin¹¹ zijn **partnerschappen tussen de overheid en de particuliere sector** een doeltreffend instrument ter preventie van criminaliteit in het algemeen, en georganiseerde criminaliteit in het bijzonder. In 2006 zal de Commissie overeenkomstig het Haagse programma voorrang verlenen aan het opstellen en de tenuitvoerlegging van een EU-actieplan inzake partnerschappen tussen de overheid en de particuliere sector.
14. De preventie van mensenhandel - een zeer ernstig delict dat gepaard gaat met ernstige schendingen van mensenrechten - is een prioriteit. In 2005 zal de Commissie een mededeling inzake de bestrijding van **mensenhandel** presenteren, waarin zal worden gekozen voor een geïntegreerde, mensenrechtengerichte en slachtoffergerichte benadering.
15. In het kader van de **structuurfondsen** kon **financiële steun** worden verleend voor preventieve maatregelen; de lidstaten hebben echter zelden van deze mogelijkheid gebruik gemaakt¹². Mede daarom heeft de Commissie in het kader van de financiële vooruitzichten 2007-2013 voorgesteld een afzonderlijk **kaderprogramma "Veiligheid en bescherming van de vrijheden"** op te stellen om dergelijke maatregelen te financieren.

⁸ Doc. 12557/04 CRIMORG 79; doc. 14125/2/04 REV2 CRIMORG 123.

⁹ Zie COM(2003) 317; resolutie van het Europees Parlement nr. A5-0367/2003.
¹⁰ A/58/422.

¹¹ Doc. 16302/04 CRIMORG 96.

¹² Het Italiaanse "Mezzogiorno"-programma vormt daarop een opmerkelijke uitzondering; zie ook de mededeling van de Commissie - Aanvullende indicatieve richtsnoeren voor de kandidaat-lidstaten (COM(2003) 110).

2.3. Versterking van de instrumenten en verbetering van de samenwerking

2.3.1. Versterking van de opsporing van georganiseerde criminaliteit

16. Bij onderzoeken naar grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit door de politie, de douane en het gerecht is het doeltreffend gebleken **bijzondere onderzoekstechnieken** toe te passen. De overeenkomst van 2000 betreffende de wederzijdse rechtshulp en het protocol daarbij van 2001¹³ voorzien in dergelijke technieken, maar omdat geen van beide rechtsinstrumenten reeds in werking is getreden, is een afzonderlijk kaderbesluit inzake de inzet van **gemeenschappelijke onderzoeksteams**¹⁴ aangenomen. Om de inzet van gemeenschappelijke onderzoeksteams en de toepassing van andere bijzondere onderzoekstechnieken te verbeteren, zijn verdere inspanningen vereist.
17. Om grensoverschrijdende **bewijsgaring** te versnellen en te vereenvoudigen, heeft de Commissie voorgesteld het Europese bewijsverkrijgingsbevel in te voeren, dat voor bepaalde vormen van bewijsmateriaal de wederzijdse rechtsbijstand zou vervangen¹⁵. Op middellange termijn moet het beginsel van wederzijdse erkenning worden uitgebreid tot alle vormen van bewijsmateriaal. De Commissie is voornemens meerdere initiatieven te nemen inzake de **toelaatbaarheid van bewijsmateriaal**, zoals in haar mededeling over het beginsel van wederzijdse erkenning in strafzaken¹⁶ is uiteengezet. Deze initiatieven zouden het wederzijdse vertrouwen versterken door een billijk evenwicht tot stand te brengen tussen doeltreffende vervolging en de rechten van verdediging. Een andere kwestie die verder moet worden onderzocht is het **grensoverschrijdende gebruik van inlichtingen** als bewijsmateriaal.
18. Naast de bewijsgaring in het kader van financiële onderzoeken (zie afdeling 2.3.2.), zijn ook het verzamelen, beveiligen en uitwisselen van **elektronisch bewijsmateriaal** steeds belangrijker kwesties, die de Commissie binnenkort zal behandelen, overeenkomstig het verzoek van de Europese Raad van 16/17 december 2004¹⁷.
19. **Het bewaren van gegevens** door elektronische communicatiediensten is van cruciaal belang voor onderzoeken naar strafbare feiten die met behulp van informatietechnologie worden gepleegd. Daarbij moet er een evenwicht worden gevonden tussen doeltreffende rechtshandhaving, de bescherming van de grondrechten en de financiële lasten die voor dienstverleners voortvloeien uit de aan hen opgelegde verplichtingen. Om juridische redenen zal de Commissie in 2005 een voorstel voor een richtlijn indienen, die in deze context het passende rechtsinstrument is.
20. Om spilfiguren van georganiseerde criminele groepen voor het gerecht te kunnen brengen, is de medewerking van **getuigen of van informanten van het gerecht** van essentieel belang. In het verlengde van twee resoluties van de Raad¹⁸, wordt in de

¹³ PB C 197 van 12.7.2000, blz. 1; PB C 326 van 21.11.2001, blz. 1.

¹⁴ PB L 162 van 20.6.2002, blz. 1.

¹⁵ COM(2003) 688.

¹⁶ COM(2005) 195.

¹⁷ Doc. 16238/04 CONCL 4; doc. 16089/04 JBZ 566.

¹⁸ PB C 327 van 7.12.1995, blz. 5; PB C 10 van 11.1.1996, blz. 1.

millenniumstrategie voorgesteld op dit gebied nog verdere werkzaamheden te verrichten. De Raad verzocht de Commissie een Europees programma voor de bescherming van getuigen in terrorismezaken¹⁹ op te stellen. Europol heeft ter zake twee nuttige documenten²⁰ opgesteld en de Commissie werkt momenteel aan een rechtsinstrument over deze kwestie.

21. In een aantal EU-lidstaten zijn **gespecialiseerde onderzoeks- of vervolgingsdiensten** opgericht die bevoegd zijn voor de met georganiseerde criminaliteit samenhangende strafbare feiten. Dergelijke diensten bestaan uit multidisciplinaire deskundigenteams voor complexe strafrechtelijke onderzoeken. De Commissie raadt alle lidstaten aan te overwegen om ook voor een dergelijke aanpak te kiezen.

2.3.2. *Versterking van de instrumenten om de financiële aspecten van georganiseerde criminaliteit aan te pakken*

22. Financieel gewin is het hoofdmotief van de georganiseerde criminaliteit. Indien het witwassen van opbrengsten van misdrijven of de financiering van criminele activiteiten onmogelijk wordt gemaakt, zou dat uiterst nadelig zijn voor de motivatie en de mogelijkheden van georganiseerde criminele groepen. Daarom is het voor de bestrijding en de preventie van dergelijke criminele activiteiten van essentieel belang dat de **mogelijkheden tot bevrozing en confiscatie van de opbrengsten van misdrijven** worden uitgebreid. De Commissie zal daarom ijveren voor meer **deskundigheid op het gebied van financiële onderzoeken** en voor de vaststelling van passende rechtsinstrumenten die de snelle identificatie en tracering van illegale financiële transfers en andere transacties mogelijk maken.

23. Met betrekking tot de **bevrozing en confiscatie van vermogensbestanddelen** is overeenstemming bereikt over drie kaderbesluiten (ten aanzien van één kaderbesluit zijn wel voorbehouden gemaakt)²¹, die onder andere voorzien in ruimere confiscatiemogelijkheden. In het kaderbesluit inzake de confiscatie van opbrengsten van misdrijven wordt bepaald dat lidstaten in het kader van de ruimere confiscatiemogelijkheden andere procedures dan de strafprocedure kunnen toepassen. In de overwegingen van het kaderbesluit wordt ook verwezen naar het VN-Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, waarin is bepaald dat de partijen de mogelijkheid kunnen overwegen te eisen dat een dader de rechtmatige herkomst aantooit van vermeende opbrengsten van misdaad, met inbegrip van een omkering van de **bewijslast** en/of een versoepeling van de **bewijsvereisten**. In het licht hiervan zal de Commissie de EU-regelgeving inzake de confiscatie van vermogensbestanddelen herzien. Daarnaast zal zij onderzoeken of voorschriften kunnen worden vastgesteld inzake de **teruggave - als vergoeding of herstel - van geconfisqueerde of verbeurdverklaarde vermogensbestanddelen** aan aanwijsbare slachtoffers van misdrijven of liefdadigheidsorganisaties.

¹⁹ Verklaring betreffende de bestrijding van terrorisme (25.3.2004).

²⁰ "Basic principles of European Union police co-operation in the field of witness protection" en "Common Criteria for taking a witness into a Protection Programme"; beide EU-restricted.

²¹ Kaderbesluit 2003/577/JBZ van 22.7.2003; Kaderbesluit 2005/212/JBZ van 24.2.2005; in juni 2004 is politieke overeenstemming bereikt over een ontwerp-kaderbesluit inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie.

24. De voorgestelde derde witwasrichtlijn²² versterkt de bestaande anti-witwaswetgeving van de Gemeenschap door bv. het begrip ‘basisdelict’ ruimer te omschrijven en nieuwe categorieën personen aan de meldingsplicht te onderwerpen. Om ervoor te zorgen dat financiële instellingen en andere instanties ook in de toekomst zullen meewerken, moet wel worden aangetoond dat de meldingsplicht voor witwastransacties tot waardevolle resultaten leidt. Met het oog daarop moeten **financiële inlichtingeneenheden** adequate **feedback** geven.
25. Georganiseerde criminele groepen gebruiken het financiële stelsel van een lidstaat om opbrengsten van in andere lidstaten gepleegde misdrijven wit te wassen. Europol tracht met behulp van analysebestanden (bv. het “SUSTRANS”-project) banden bloot te leggen tussen dergelijke criminele activiteiten en daarmee verband houdende transacties. Alle lidstaten moeten deze werkzaamheden actief ondersteunen door Europol gegevens van hoge kwaliteit te verstrekken.
26. Het **protocol bij de overeenkomst van 2000 betreffende de wederzijdse rechtshulp** heeft ten doel de samenwerking bij grensoverschrijdende financiële onderzoeken te vergemakkelijken. Omdat nog niet veel landen dit protocol hebben bekrachtigd, is de datum van inwerkingtreding ervan onzeker. Daar het beginsel van wederzijdse erkenning de wederzijdse rechtshulp geleidelijk moet vervangen, zal de Commissie moeten nagaan of er op dat gebied nieuwe wetgevingsvoorstellen vereist zijn²³.
- 2.3.3. *De toegang tot en de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen wetshandhavingsinstanties verbeteren*
27. In het Haags programma benadrukte de Europese Raad dat voor het versterken van vrijheid, veiligheid en recht een innoverende benadering van de **grensoverschrijdende uitwisseling van rechtshandhavingsinformatie** nodig is. De initiatieven van de Commissie inzake de tenuitvoerlegging van **het beginsel van beschikbaarheid voor de uitwisseling van rechtshandhavingsinformatie, inzake gemeenschappelijke normen voor de toegang tot gegevensbestanden en inzake de interoperabiliteit van nationale en EU-gegevensbestanden** zullen in het actieplan voor de tenuitvoerlegging van het Haags programma verder worden ontwikkeld. Voor nationale en EU-gegevensbestanden moeten geleidelijk dezelfde normen en onderling verenigbare technologieën worden toegepast, zodat de selectieve uitwisseling van rechtshandhavingsinformatie mogelijk wordt en tegelijkertijd wordt gezorgd voor de vereiste koppelingen met internationale gegevensbanken. Een dergelijke uitbreiding van de mogelijkheden moet gepaard gaan met maatregelen inzake de **bescherming van persoonsgegevens** en **gegevensbeveiliging**, onder andere met betrekking tot de evenredigheid, de integriteit en de vertrouwelijkheid van gegevens en doeltreffende beroepsprocedures. In 2005 zal de Commissie over deze kwestie een wetgevingsvoorstel indienen.
28. Om vertrouwen op te bouwen is intensieve **samenwerking** vereist tussen nationale wetshandhavingsinstanties en de bevoegde EU-instanties. Daartoe moeten bestaande informatiekanalen, zoals het eigen virtuele netwerk (virtual private network) van

²² COM(2004) 448.

²³ Zie voetnoot 16.

Europol of het Europolinformatiesysteem, worden gebruikt, die eventueel kunnen worden aangevuld door netwerken van deskundigen (zie afdeling 2.4.).

2.3.4. *Versterking van de samenwerking tussen instanties en rechtsstelsels*

29. In het Haags programma wordt benadrukt dat **intensievere praktische samenwerking** tussen politie- en douaneautoriteiten van de lidstaten onderling en met Europol en Eurojust vereist is. Openbare aanklagers/rechters en Eurojust moeten in een vroeg stadium bij de procedure worden betrokken, bv. met het oog op telefoontaps of aanhoudingsbevelen. In het kader van de praktische samenwerking zouden regelmatig **gezamenlijke acties van de douane, de politie en het gerecht** moeten worden opgezet. **Gezamenlijke samenwerkingscentra in interne grensregio's** van de Unie moeten worden bevorderd. Daarnaast stelt de Commissie in het kader van de financiële vooruitzichten 2007-2013 voor om systematisch gezamenlijke **EU-acties** te financieren. Het in artikel III-261 van het constitutioneel verdrag bedoelde **comité voor binnenlandse veiligheid** moet de coördinatie van het optreden van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bevorderen en daarbij de nadruk leggen op operationele samenwerking.
30. Als follow-up van het betrokken groenboek²⁴ zal de Commissie een effectbeoordeling opstellen en een witboek presenteren over een wetgevingsvoorstel om op de grondslag van Eurojust een Europees openbaar ministerie in te stellen, dat overeenkomstig het toekomstige constitutionele verdrag bevoegd zal zijn voor het opsporen, vervolgen en voor het gerecht brengen van daders van en medeplichtigen aan strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden²⁵, waarbij tevens zal worden voorzien in de mogelijkheid de bevoegdheden van het Europees openbaar ministerie bij de bestrijding van ernstige criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie uit te breiden.

2.4. **Beter gebruik en versterking van bestaande instanties**

31. Het is van belang **de betrokken rechtsinstrumenten** betreffende **Europol** en **Eurojust te bekrachtigen en ten uitvoer te leggen**, waaronder de drie protocollen²⁶ bij de Europol-overeenkomst. In het verslag over de omzetting van het besluit tot oprichting van Eurojust²⁷ werd een aantal tekortkomingen vastgesteld (bv. verschillen tussen de bevoegdheden van de nationale leden), die afbreuk doen aan de doeltreffendheid van Eurojust.
32. De lidstaten moeten de **mogelijkheden van Eurojust**²⁸ en **Europol** bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit **nog beter benutten**. Belangrijke multilaterale zaken moeten worden verwezen naar Eurojust en zware grensoverschrijdende criminaliteit moet worden gemeld aan Eurojust. De informatiestroom naar Europol is nog steeds ontoereikend. De lidstaten moeten methoden ontwikkelen om de

²⁴ Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie (COM(2001) 715 def. van 11.12.2001).

²⁵ Mededeling van de Commissie: Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen - Fraudebestrijding - Actieplan voor 2004-2005 (COM(2004) 544 def.).

²⁶ PB C 358 van 13.12.2000, blz. 1; PB C 312 van 16.12.2002, blz. 1; PB C 2 van 6.1.2004, blz. 1.

²⁷ COM(2004) 457.

²⁸ Conclusies van de Raad over een beter gebruik van Eurojust (doc. 15285/04 en doc. 12561/4/04 REV4).

systematische doorgifte van gegevens van hoge kwaliteit over lopende of pas afgesloten onderzoeken te verbeteren. Door de tenuitvoerlegging van het **Europol-informatiesysteem** in alle lidstaten zal Europol gemakkelijker toegang krijgen tot informatie over georganiseerde criminaliteit.

33. Europol en Eurojust moeten nauwer worden betrokken bij onderzoeken naar grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit en bij gemeenschappelijke onderzoeksteams. De mogelijkheden met betrekking tot hun taken die in de bestaande wetgeving en het constitutioneel verdrag zijn vastgesteld, moeten ten volle worden benut. Meer bepaald moeten **Europol en Eurojust** ervoor zorgen dat **complexe grensoverschrijdende operaties en strafrechtelijke onderzoeken** met betrekking tot ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit beter worden **gecoördineerd** door logistieke steun, deskundigheid en kennis van beproefde methoden te verlenen en de **Europol/Eurojust-overeenkomst** frequenter toe te passen.
34. **Opleiding** en systematische **uitwisselingsprogramma's** moeten via **CEPOL** worden bevorderd en in het kader van de communautaire begroting worden gefinancierd. De Commissie heeft voorgesteld deze activiteiten verder uit te breiden²⁹.
35. Hoewel het **agentschap voor grensbeheer** in de eerste plaats belast is met de verbetering van de tenuitvoerlegging van het Schengenacquis inzake de controle van personen aan de buitengrenzen, moet het toch inlichtingen verstrekken en – in samenwerking met de lidstaten en Europol - een rol spelen bij de coördinatie van operaties die betrekking hebben op met illegale immigratie verband houdende georganiseerde criminaliteit. Het agentschap moet tevens een **gemeenschappelijk model voor geïntegreerde risicoanalyse** ontwikkelen.

2.5. Voorzover nodig de wetgeving verbeteren

36. Gelet op de aard en de potentiële gevolgen van met grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit samenhangende misdrijven is het gerechtvaardigd na te gaan of op EU-niveau een gemeenschappelijke basis kan worden tot stand gebracht voor de bestrijding van deze misdrijven. Het recentste voorbeeld is het voorstel voor een kaderbesluit ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit³⁰, dat ten doel heeft de definitie van strafbare feiten en straffen die verband houden met de verschillende vormen van deelneming aan een criminele organisatie te harmoniseren. De Commissie is van mening dat **de wederzijdse erkenning** van strafrechtelijke beslissingen **moet worden aangevuld** door de **onderlinge aanpassing van de wetgevingen**³¹. Bij de aanneming van het kaderbesluit betreffende het Europese aanhoudingsbevel³² kwam de Raad “overeen om conform artikel 31, onder e), VEU, verder te werken aan de onderlinge aanpassing van de in artikel 2, lid 2, van het kaderbesluit bedoelde strafbare feiten, teneinde te komen tot een juridisch akkoord tussen de lidstaten”³³. De Commissie zal daarom onderzoeken of de strafwetgeving

²⁹ COM(2004) 623.

³⁰ COM(2005) 6.

³¹ Zie punt 17.

³² PB L 190 van 18.7.2002, blz. 1.

³³ Doc. 9958/02 ADD1 REV1 JBZ 138.

verder kan worden geharmoniseerd, bv. op het gebied van vervalsing, illegale wapenhandel, fraude (met name belastingfraude en identiteitsdiefstal), milieumisdrijven, racketeering en afpersing.

2.6. Verbetering van monitoring en evaluatie

37. Diverse instrumenten voorzien momenteel in de evaluatie van het beleid inzake georganiseerde criminaliteit of dragen daartoe bij. Die instrumenten moeten worden verfijnd omdat in het Haags programma wordt gepleit voor de **evaluatie** van de tenuitvoerlegging en van de gevolgen van de beleidsmaatregelen van de Unie op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht. De Commissie is van mening dat evaluatie van essentieel belang is en zal haar standpunt over deze kwestie in 2006 nader toelichten in het licht van **artikel III-260** van het constitutioneel verdrag. Met betrekking tot de georganiseerde criminaliteit zullen het toekomstige verslag over de criminaliteit in de EU en de Europese dreigingsanalyse over georganiseerde criminaliteit (zie afdeling 2.1.) belangrijke evaluatie-instrumenten zijn. Zoals reeds aangekondigd in diverse mededelingen zullen - wegens de horizontale werking ervan - in de eerste plaats de douanesamenwerking, het anticorruptiebeleid en de bestrijding van financiële criminaliteit worden geëvalueerd³⁴.

2.7. Versterking van de samenwerking met derde landen en internationale organisaties

38. In een tijdperk van open grenzen en mondiale integratie en interdependentie, is de **interne veiligheid** van de EU onlosmakelijk **verbonden met de externe aspecten** van veiligheid. De externe dimensie van de reactie van de EU op de georganiseerde criminaliteit en andere dreigingen voor de veiligheid is in de afgelopen jaren aanzienlijk uitgebreid. **Bilaterale, regionale en internationale initiatieven** moeten nader worden verfijnd.

39. Samenwerking met **prioritaire derde landen** ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit moet via overeenkomsten en andere instrumenten verder worden ontwikkeld. In het kader van deze samenwerking moet de ontwikkeling van **relevante EU-benchmarks en internationale normen worden bevorderd**.

40. De EU moet de ontwikkeling van **regionale strategieën en samenwerking** ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit bevorderen en ondersteunen, meer bepaald in de aan de EU grenzende regio's.

41. De EU moet ook de ontwikkeling van **multilaterale strategieën** ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit volledig ondersteunen en zorgen voor de algehele bekrachtiging en tenuitvoerlegging van internationale instrumenten zoals de VN-verdragen inzake grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en corruptie en voorts de ontwikkeling bevorderen van **internationale normen** en bepalingen in het kader van andere fora zoals de Raad van Europa, G8, FATF, OVSE en OESO.

42. **Directe samenwerking tussen enerzijds Europol, Eurojust en anderzijds derde landen/instanties** is van essentieel belang om rechtshandhaving en justitiële

³⁴ COM(2003) 317; COM(2004) 262; COM(2004) 376.

samenwerking over de EU-grenzen heen een Europese dimensie te verlenen. De strategie van Europol inzake externe betrekkingen (2004-2006)³⁵ moet verder worden ontwikkeld en Eurojust moet een eigen strategie inzake externe betrekkingen ontwikkelen.

2.8. Prioriteiten inzake de bestrijding van specifieke vormen van georganiseerde criminaliteit op EU-niveau en inzake follow-up

43. Om jaarlijks een beperkt aantal strategische prioriteiten vast te stellen ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, werd in de multidisciplinaire groep van de Raad overeengekomen het Europol-verslag over de georganiseerde criminaliteit te analyseren, Eurojust en Europol te raadplegen, en vervolgens de resultaten te doen toekomen aan de bevoegde instanties van de Raad³⁶.
44. Overeenkomstig het Haags programma moet de Raad de door Europol opgestelde jaarlijkse dreigingsanalyses over de georganiseerde criminaliteit gebruiken om vanaf 2006 dergelijke prioriteiten vast te stellen. Om Europol in staat te stellen aan deze eis te voldoen, moeten de werkzaamheden op het gebied van informatiegestuurde rechtshandhaving onverwijld worden voortgezet. Hiervoor zijn aanzienlijke inspanningen nodig, niet alleen van Europol maar ook van de lidstaten en de bevoegde EU-instanties (zie afdeling 2.1.).

3. SAMENVATTING VAN DE FOLLOW-UP VAN DE CONCLUSIES VAN DE TUSSENTIJDSE EVALUATIE VAN DE MILLENNIUMSTRATEGIE

45. De conclusies van de tussentijdse evaluatie van de millenniumstrategie bevatten zes aanbevelingen voor verdere actie. Wat de aanbeveling inzake **drugshandel** betreft, heeft de Raad in oktober 2004 een kaderbesluit betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen op het gebied van drugshandel vastgesteld³⁷. Er wordt tevens gewerkt aan de follow-up van de vijf overige aanbevelingen. De Commissie heeft wetgeving³⁸ voorgesteld en voorts een witboek³⁹ gepresenteerd over de **uitwisseling van gegevens over veroordelingen**. Later in 2005 zal een mededeling over **ontzettingen** volgen. De voorgestelde derde witwasrichtlijn⁴⁰ heeft onder meer ten doel het gebruik van **contante betalingen van grote bedragen** voor witwasdoeleinden te voorkomen. Het opstellen van **vergelijkbare misdaadstatistieken** is een langetermijnproject, waarbij de Commissie samen met andere belanghebbenden is betrokken. In 2005 zal de Commissie een actieplan inzake EU-misdaadstatistieken presenteren. Er wordt gewerkt aan een studie over **belastingfraude**, waarvan de resultaten in juli 2005 worden verwacht. De Commissie (OLAF) en Europol zullen binnen hun juridisch kader de lidstaten bijstand verlenen in de vorm van een **dienstenplatform voor gezamenlijke douaneoperaties** in 2005. Tot slot stelt de Commissie momenteel een voorstel op betreffende de **bescherming van getuigen en van informanten van het gerecht**.

³⁵ Doc. 12660/04 CRIMORG 44.

³⁶ Doc. 16183/04 CRIMORG 152.

³⁷ PB L 335 van 11.11.2004, blz. 8.

³⁸ COM(2004) 664.

³⁹ COM(2005) 10.

⁴⁰ COM(2004) 448.

4. DE KOERS VOOR DE TOEKOMST

46. In deze mededeling zijn de doelstellingen van het strategische concept inzake de bestrijding van georganiseerde criminaliteit omschreven. Bijlage 1 bevat een lijst van de binnen een tijdsbestek van 5 jaar te nemen uitvoeringsmaatregelen. Het strategische concept inzake de bestrijding van georganiseerde criminaliteit moet, na de aanneming ervan door de Raad, het actieplan voor de tenuitvoerlegging van het Haags programma aanvullen, aangezien het aan de versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Unie bijdraagt. In de toekomst moeten in de eerste plaats de verschillende onderdelen van een Europees model voor criminele inlichtingen worden opgesteld en geïntegreerd. Met het oog daarop zullen de lidstaten en de instellingen en organen van de Unie moeten samenwerken.
47. Het strategische concept moet als een ‘dynamisch’ document worden beschouwd. De Commissie wordt verzocht de Raad jaarlijks een verslag voor te leggen over de uitvoering van het Haags Programma (scorebord), waarin ook een voortgangsverslag over het strategische concept zou kunnen worden opgenomen. De evaluatie van het strategische concept zou echter ook afzonderlijk kunnen plaatsvinden, om ze af te stemmen op de jaarlijkse vaststelling van de strategische prioriteiten ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.
48. Het verdient aanbeveling eind 2006 een specifieke evaluatie uit te voeren van het strategische concept om vóór de tenuitvoerlegging van de financiële vooruitzichten 2007-2013 en met het oog op de inwerkingtreding van het constitutioneel verdrag te zorgen voor een benchmark.