



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 13.09.2005
KOM(2005) 426 endelig

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

vedrørende undertegnelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af Europarådets konvention nr. 198 om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold og finansiering af terrorisme

(forelagt af Kommissionen)

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND

Europarådets ministerudvalg vedtog i september 1990 Europarådets konvention nr. 141 om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold, som blev åbnet for undertegnelse den 8. november 1990. Den trådte i kraft den 1. september 1993, og alle EU-medlemsstater er nu part heri. Konventionen sigter mod at opstille en række bestemmelser, der finder anvendelse på strafferetlige undersøgelser, inden der træffes beslutning om beslaglæggelse, og denne gennemføres, og at etablere en effektiv mekanisme for internationalt samarbejde for at fratage lovovertrædere deres redskaber og udbyttet af deres aktiviteter.

Siden 1990 er der dog sket en væsentlig udvikling i den måde, hvorpå truslen om hvidvaskning af penge og indsatsen herimod opfattes, hvilket har gjort, at parterne allerede i 1998 begyndte at drøfte eventuelle ændringer af konventionen.

Forretningsudvalget i Europarådets komité for strafferetlige spørgsmål besluttede i november 2000 at nedsætte en arbejdsgruppe, der skulle overveje, om det var tilrådeligt at udarbejde en tillægsprotokol til konventionen af 1990.

Arbejdsgruppen fremlagde sin slutrapport for komitéen for strafferetlige spørgsmål på dennes plenarmøde i juni 2002. Konklusionen var, at der var meget, der talte for en større ajourføring af konventionen, som kan omfatte en række foranstaltninger, såsom identifikation, beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold og internationalt samarbejde om strafferetlige sager mellem de retshåndhævende myndigheder.

På komitéens 52. møde i juni 2003 gav det et ekspertudvalg til opgave at ajourføre og supplere konventionen af 1990. Mandatet blev senere udvidet til også at omfatte udformning af foranstaltninger til bekæmpelse af finansiering af terrorisme i overensstemmelse med internationale standarder på området og forebyggende foranstaltninger. Disse omfattende ændringer førte sluttelig til, at der blev udarbejdet en ny konvention snarere end en protokol.

Fra december 2003 til februar 2005 afholdt ekspertudvalget syv møder og drøftede udkastet til den nye konvention om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold samt finansiering af terrorisme. Den aftale, der blev opnået på mødet i december 2004, blev forelagt Europarådets generalforsamling til høring den 27. januar 2005 (udtalelse nr. 254/2005). På et sidste møde i februar 2005 drøftede ekspertudvalget den parlamentariske forsamlings ændringsforslag og udarbejdede en slutrapport, som komitéen for strafferetlige spørgsmål behandlede den 7. marts 2005. Den 3. maj 2005 vedtog ministerudvalget på sit 925. møde formelt konventionen og banede derved vej for en officiel godkendelse af teksten på stats- og regeringschefernes tredje topmøde, der blev afholdt i Europarådets regi i Warszawa den 16.-17. maj 2005. Elleve medlemmer af Europarådet, herunder otte EU-medlemsstater (Østrig, Belgien, Cypern, Luxembourg, Malta, Polen, Portugal og Sverige) undertegnede konventionen på topmødet.

Konventionen blev åbnet for undertegnelse den 16. maj 2005. Den træder i kraft på førstedagen i den måned, der følger udløbet af en tre måneders periode efter den dato, hvor 6 undertegnere, heraf mindst fire medlemmer af Europarådet, har givet deres tilsagn til at være bundet af konventionen.

2. RESULTATET AF FORHANDLINGERNE

Den 25. juni 2004 vedtog Kommissionen en henstilling til Rådet med henblik på at få bemyndigelse til at indlede forhandlinger inden for rammerne af Europarådets ekspertgruppe [SEK(2004) 822] vedrørende anliggender, der henhører under Fællesskabets kompetence, og et forslag til Rådets fælles holdning om de samme forhandlinger vedrørende anliggender, der er omfattet af afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union [KOM(2004) 444].

Den 19. november 2004 vedtog Rådet en afgørelse, der gav Kommissionen bemyndigelse til at forhandle om de artikler i udkastet til konvention, der henhører under Fællesskabets kompetence, på grundlag af artikel 300 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og en fælles holdning om de øvrige artikler. Bemyndigelsen var ledsaget af forhandlingsdirektiver.

Karakteristisk for forhandlingerne var det tætte samarbejde mellem medlemsstaterne, det irske, det nederlandske og det luxembourgske formandskab og Kommissionen, hvilket gav sig udslag i, at der regelmæssigt blev afholdt frugtbare koordineringsmøder. De oprindeligt fastsatte frister blev overholdt, således at udkastet til konvention forelå ved stats- og regeringschefernes topmøde i Warszawa i maj 2005.

Kommissionen finder efter afslutningen af forhandlingerne, at de mål, Rådet fastsatte, blev nået. I den nye konvention tages der hensyn til andre internationale instrumenter på området og navnlig henstillingerne fra Den Finansielle Aktionsgruppe vedrørende Hvidvaskning af Penge (FATF). Denne fremgangsmåde gjorde det navnlig muligt at udvide konventionen til også klart at omfatte finansiering af terrorisme, bl.a. ved at henviser til definitionen af finansiering af terrorisme, der findes i FN's konvention af 9. december 1999.

Desuden blev der sikret sammenhæng mellem alle konventionens bestemmelser og gældende EU-forskrifter. Dette gælder navnlig for bestemmelserne vedrørende de forebyggende foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 13, og bestemmelserne om oprettelse af finansielle efterretningsenheder (artikel 1, litra f), og artikel 12) og deres funktionsmåde (omhandlet i artikel 14, 46 og 47). Således som disse bestemmelser er udformet, er de fuldt ud forenelige med Rådets direktiv 91/308/EØF af 10. juni 1991 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge¹, ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/97/EF² og Rådets afgørelse 2000/642/RIA af 17. oktober 2000 om samarbejdsordninger mellem medlemsstaternes finansielle efterretningsenheder for så vidt angår udveksling af oplysninger³. I konventionen tages der desuden hensyn til de forslag, Kommissionen for nylig har fremlagt, bl.a. udkastet til det tredje direktiv om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge (KOM(2004) 448) og forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om forebyggende toldsamarbejdsforanstaltninger mod hvidvaskning af penge (KOM(2002) 328).

Det internationale strafferetlige samarbejde er blevet styrket, bl.a. ved en række bestemmelser, der gør det muligt at tilvejebringe oplysninger om indehavere af bankkonti og deres transaktioner. Der er desuden åbnet mulighed for at udvide disse bestemmelser til andre finansielle institutioner end banker.

¹ EFT L 166 af 28.6.1991, s. 77.

² EFT L 344 af 28.12.2001, s. 76.

³ EFT L 271 af 24.1.2000, s. 4.

Konventionens artikel 52, stk. 4, indeholder en "frakoblingsklausul", der gør det muligt for de EU-medlemsstater, der er part i konventionen, at anvende de tilsvarende fællesskabsforskrifter og EU-forskrifter i stedet for konventionens bestemmelser. Denne bestemmelse tager hensyn til, at fællesskabsforskrifterne og EU-forskrifterne nødvendigvis udvikler sig, og forhindrer, at disse fremover bliver uforenelige med konventionen.

Det Europæiske Fællesskab har bemyndigelse til at undertegne konventionen; de øvrige parter informerer Fællesskabet om undertegnelse og ratifikation af konventionen samt erklæringer og forbehold heroverfor samt alle andre dokumenter, der er knyttet til konventionen. Fællesskabet bliver desuden medlem af den partskonference, der er omhandlet i artikel 48, og som har til formål at følge gennemførelsen af konventionen. I modsætning til hvad der gælder for Europarådets øvrige konventioner, har Fællesskabet ikke ret til træffe beslutning om eventuelle ændringer og at acceptere nye kontraherende parter, selv om det er omfattet af forpligtelserne heri. Det er tværtimod medlemmerne af Europarådet (i ministerudvalget), der har ret til at træffe disse beslutninger, dvs. endog stater, der er tredjepart til konventionen, og som således ikke er omfattet af forpligtelserne heri. Fællesskabets deltagelse ud over at bidrage til at nå det krævede antal parter, for at konventionen kan træde i kraft, er af en vis betydning for at opfordre de øvrige parter til at indgå og ratificere konventionen; dette er af stor betydning på et tidspunkt, hvor det aldrig har været mere presserende at samarbejde på internationalt plan om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.

Som følge heraf indeholder det forslag til Rådets afgørelse, som Kommissionen har fremlagt, kun én artikel. I denne artikel opfordres Rådet til på Det Europæiske Fællesskabs vegne at undertegne Europarådets konvention nr. 198 om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold og finansiering af terrorisme

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

vedrørende undertegnelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af Europarådets konvention nr. 198 om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold og finansiering af terrorisme

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 47, stk. 2, og artikel 95 sammenholdt med artikel 300, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til forslag fra Kommissionen⁴, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Det Europæiske Fællesskab anser forebyggelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme samt bekæmpelse af disse fænomener som spørgsmål af grundlæggende betydning for kreditinstitutters og andre finansielle institutioners sundhedstilstand, integritet og stabilitet samt tilliden i hele det finansielle system og for skabelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.
- (2) Medlemmerne af Europarådet og Det Europæiske Fællesskab har forhandlet om et nyt instrument, der er udformet på grundlag af Europarådets konvention nr. 141 af 1990 om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold for at tage hensyn til udviklingen i truslen og forbedringen af bedste praksis på internationalt plan.
- (3) Kommissionen har i overensstemmelse med traktatens artikel 300, stk. 1, første afsnit, gennemført forhandlingerne på Det Europæiske Fællesskabs vegne.
- (4) Forhandlingerne blev afsluttet, og den nye konvention nr. 198 om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold og finansiering af terrorisme blev åbnet for undertegnelse af de berørte medlemsstater og Det Europæiske Fællesskab den 16. maj 2005 i Europarådets Generalsekretariat.
- (5) Det Europæiske Fællesskab bør undertegne aftalen under forbehold af dens indgåelse på et senere tidspunkt -

⁴ EFT C [...] af [...], s. [...].

TRUFFET FØLGENDE AFGØRELSE:

Eneste artikel

Under forbehold af en eventuel indgåelse på et senere tidspunkt bemyndiges Rådets formand herved til at udpege den person, der på Det Europæiske Fællesskabs vegne har beføjelse til at undertegne Europarådets konvention om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold og finansiering af terrorisme.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne

Formand

Kommissionens erklæring

[til referatet af Rådets møde, hvor der blev truffet beslutning om undertegnelse af konventionen]

Kommissionen bemærker, at visse generelle og institutionelle bestemmelser i denne konvention – navnlig vedrørende afstemning om ændringsforslag og godkendelse af nye kontraherende parter i artikel 54, stk. 1-3, og artikel 50, stk. 1 – ikke tillader Fællesskabet fuldt ud at udøve sine eksterne beføjelser på samme grundlag som de øvrige parter, selv om Fællesskabet omfattes af alle konventionens forpligtelser.

Kommissionen ser med stor bekymring herpå i lyset af dens rolle som traktaternes beskytter og Domstolens retspraksis.

Som følge heraf kan konventionens generelle og afsluttende bestemmelser på ingen måde anses for at danne præcedens i forhold til andre konventioner.

Kommissionen understreger desuden behovet for en sammenhængende anvendelse af konventionen med de 40 ændringsforslag fra Den Finansielle Aktionsgruppe vedrørende Hvidvaskning af penge (FATF), senest ajourført i 2003, og relevante retsfor skrifter. Dette gælder især henstilling 36 c) vedrørende retshjælp og udlevering. En anmodning om gensidig retshjælp skal ikke afvises alene af den grund, at lovovertrædelsen også anses for at vedrøre skattemæssige anliggender.