



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 16.4.2004
KOM(2004) 262 endelig

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

**OM FOREBYGGELSE OG BEKÆMPELSE AF ORGANISERET KRIMINALITET
I DEN FINANSIELLE SEKTOR**

INDHOLDSFORTEGNELSE

RESUME.....	3
1. PROBLEMAFGRÆNSNING	4
2. OVERSIGT OVER GENNEMFØRTE FORANSTALTNINGER OG MULIGE KOMMENDE FORANSTALTNINGER I KAMPEN MOD ORGANISERET ØKONOMISK KRIMINALITET.....	6
2.1. Hvidvaskning af penge.....	6
2.2. Eksisterende lovgivning om hvidvaskning af penge - første og andet hvidvaskningsdirektiv	6
2.3. Tredje hvidvaskningsdirektiv og andre mulige politiske foranstaltninger.....	8
2.4. Andre eksisterende foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvaskning af penge og mulige kommende politiske foranstaltninger.....	10
2.5. Finansielle efterretningsenheder	13
2.6. Svig (ud over svig mod Fællesskabets finansielle interesser).....	15
2.7. Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser	16
2.8. Beskyttelse af euroen	17
3. HORIZONTAL VÆRKTØJER TIL STYRKELSE AF KAMPEN MOD ORGANISERET ØKONOMISK KRIMINALITET.....	19
3.1. Åbenhed i visse juridiske enheder	19
3.2. Samarbejde mellem den private og den offentlige sektor.....	20
3.3. Finansielle undersøgelser	21
3.4. Statistikker og benchmarking.....	22
3.5. Sikring mod kriminalitet	22
3.6. Evaluering og overvågning af politikker.....	23
3.7. Uddannelsesprogrammer, workshops og undersøgelser	23
4. POLITIKKER TIL STØTTE FOR GENNEMFØRELSEN AF FORANSTALTNINGER TIL FOREBYGGELSE OG BEKÆMPELSE AF ORGANISERET ØKONOMISK KRIMINALITET.....	23
4.1. Finansiering af foranstaltninger til bekæmpelse af organiseret økonomisk kriminalitet.....	23
4.2. Styrkelse af eksisterende foranstaltninger til bekæmpelse af organiseret økonomisk kriminalitet	24
5. KONKLUSION	24

RESUME

- Formålet med denne meddelelse er at give en oversigt over foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet inden for den finansielle sektor ("organiseret økonomisk kriminalitet") og diskutere politiske foranstaltninger, der kan styrke kampen mod denne type af kriminalitet. I forbindelse med denne meddelelse betegner organiseret økonomisk kriminalitet aktiviteter udøvet af organiserede kriminelle grupper, som misbruger finansielle systemer eller betalingssystemer med henblik på økonomisk gevinst, en definition, som er tilstrækkelig bred til at omfatte nogle af de seneste skandaler inden for erhvervslivet.
- Betydningen af kampen mod organiseret økonomisk kriminalitet rækker ud over selve den kriminelle handling, for, hvis den lykkes, er den et angreb på selve fundamentet for de organiserede kriminelle netværk, nemlig overskudsmaksimering med ulovlige midler. Hvis organiserede kriminelle fratages muligheden for at hvidvaske penge eller finansiere kriminelle aktiviteter, fjernes en betydelig del af deres motivation og evne til at fungere.
- Siden terrorangrebene den 11. september 2001, er det blevet stadig tydeligere, at terrornetværkene bruger organiseret kriminalitet til at skaffe, flytte og hvidvaske aktiver. Denne meddelelse er således også relevant for kampen mod finansiering af terrorisme. Specifikke spørgsmål vedrørende finansiering af terrorisme beskrives nærmere i Kommissionens meddelelse om terrorisme og andre alvorlige forbrydelser.¹
- Undersøgelser af organiseret økonomisk kriminalitet kræver normalt, at der anvendes en tværfaglig metode, der omfatter ekspertise inden for bogføring, revision, skatte- og afgiftsspørgsmål samt bankvæsen. Samarbejdet mellem den private og den offentlige sektor ud fra en fælles målsætning om at begrænse skadevirkningerne af organiseret økonomisk kriminalitet kan lette adgangen til relevant ekspertise og fremme den gensidige tillid til aktørernes evne og vilje til at efterforske og mindske konsekvenserne af denne form for kriminalitet.
- De retshåndhævende myndigheder skal tilskyndes til rutinemæssigt at foretage **finansielle undersøgelser**, som ikke er begrænset til den specifikke lovovertrædelse, men til også at foretage bredere undersøgelser af de omgivende kriminelle netværk, herunder identificering af indtægterne fra kriminalitet, indsamling af oplysninger om mistænkt adfærd, idet bestemmelserne om databeskyttelse skal overholdes, samt til at forsøge at identificere de endelige modtagere af udbyttet af organiseret økonomisk kriminalitet. Dette vil også bidrage til at sikre, at efterforskningen **baseres på efterretninger**.
- Komplerede procedurer for hvidvaskning af penge, hvor man udnytter mulighederne for let at kunne oprette juridiske personer, brugen af stråmænd og brugen af en række arrangementer til at sløre identiteten af den egentlige ejer og modtager af udbyttet gør det lettere at udøve organiseret økonomisk kriminalitet.

¹ Kommissionens meddelelse om foranstaltninger, der bør indføres til bekæmpelse af terrorisme og andre former for grov kriminalitet, navnlig med henblik på at fremme informationsudvekslingen, vedtaget af Kommissionen den 29.3.2004 (KOM(2004) 221 endelig).

Spørgsmålet om åbenhed, herunder brugen af skattely og medier med særlige formål, senest illustreret ved Parmalat-skandalen, skal derfor behandles som et væsentligt aspekt ved bekæmpelsen af organiseret økonomisk kriminalitet.

- Vurdering af omfanget af organiseret økonomisk kriminalitet, bedømmelse af politikernes effektivitet, vurdering af tendenser og mulige trusler kræver, at der indføres et **sammenhængende statistiksystem**, som giver mulighed for at udarbejde pålidelige og sammenlignelige statistikker om organiseret økonomisk kriminalitet. Desuden bør systemerne til **sporing af proceduren for retshåndhævelse og andre former for opfølgning af oplysningerne**, som stilles til rådighed for finansielle efterretningsenheder i henhold til bestemmelserne vedrørende hvidvaskning af penge, forbedres for at bidrage til overvågningen af virkningerne af bestemmelserne vedrørende hvidvaskning af penge.
- Det økonomiske udbytte er det vigtigste mål for de grupper, der giver sig af med organiseret kriminalitet. Deraf følger, at en fjernelse af indtægterne fra og midlerne til gennemførelse af kriminalitet formentlig er det mest effektive våben mod organiseret kriminalitet. Der findes et tydeligt behov for effektive systemer til beslaglæggelse og konfiskation af værdier. Brugen af behørigt bemyndigede **instanser til inddrivelse af værdier**, som muligvis, hvilket er tilfældet i nogle medlemsstater, kan benytte civile midler til inddrivelse af værdier i relevante tilfælde, fortjener også at blive overvejet nøjere i denne sammenhæng.
- Samtidig med at Kommissionen anerkender, at der allerede er indført vidtrækkende foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvaskning af penge, er den af den opfattelse, at det er vigtigt at evaluere organiseret økonomisk kriminalitet med henblik på at identificere bedste praksis og behovet for lovgivningsmæssige og andre initiativer inden for dette område. Derfor skal der i 2005 gennemføres en fuldstændig evaluering af politikken og foranstaltningerne vedrørende organiseret økonomisk kriminalitet.

1. PROBLEMAFGRÆNSNING

Denne meddelelse drejer sig om problemet med organiseret kriminalitet i den finansielle sektor. Der fokuseres derfor på ikke-voldelig kriminalitet, der generelt omfatter misbrug af finansielle systemer og/eller betalingssystemer, og som resulterer i et ulovligt økonomisk udbytte. I forbindelse med denne meddelelse betegner organiseret kriminalitet i den finansielle sektor ("organiseret økonomisk kriminalitet") en række ulovlige aktiviteter, herunder hvidvaskning af penge, økonomisk svig og forfalskning af euro, som begås af kriminelle organisationer. Sidstnævnte defineres i den fælles aktion af 21. december 1998.²

² I artikel 1 i den fælles aktion af 21. december 1998 (98/733/RIA) hedder det: "I denne fælles aktion forstås ved en kriminel organisation en struktureret sammenslutning af en vis varighed, bestående af mere end to personer, som handler i forening med henblik på at begå strafbare handlinger, som kan medføre frihedsstraf eller sikkerhedsforanstaltning af en varighed på mindst fire år eller en strengere straf, uanset om de nævnte strafbare handlinger er et mål i sig selv eller et middel til at opnå økonomisk vinding, og i givet fald til at øve uberettiget indflydelse på offentlige myndigheders virke".

Denne meddelelse har to formål, idet der fokuseres på foranstaltninger, der er indført siden Det Europæiske Råds møde i Tampere i 1999, hvor man styrkede engagementet i at bekæmpe organiseret kriminalitet på EU-plan:

- for det første at give et overblik over de hidtidige aktioner, som enten er rettet specifikt mod organiseret økonomisk kriminalitet, eller som bidrager til den globale kamp imod denne form for kriminalitet, og
- for det andet på grundlag af denne oversigt at identificere de områder, hvor der kan være behov for nye initiativer for at intensivere kampen mod organiseret økonomisk kriminalitet.

Økonomisk kriminalitet betegnes ofte med urette som en forbrydelse "uden ofre". Selv om organiseret økonomisk kriminalitet ikke altid har direkte konsekvenser for enkeltpersoner (dog findes der mange eksempler, hvor enkeltpersoner har lidt direkte skade), er de mere overordnede konsekvenser for samfundet som helhed betydelige i form af mistede indtægter, skadet rygte og forringelse af de offentlige standarder. Hvis denne form for kriminalitet er udbredt, kan det virke afskrækkende på oprettelsen af nye virksomheder, afholde mulige investorer og forvride konkurrencen.

På denne baggrund er kampen mod organiseret økonomisk kriminalitet ikke kun vigtig som følge af selve den kriminelle handling. Når en sådan handling danner grundlaget for andre muligvis endnu alvorligere typer af kriminalitet, bliver den finansielle efterforskning et centralt aspekt i Den Europæiske Unions strategi mod organiseret kriminalitet, idet organiseret kriminalitet ikke kan overleve uden adgang til penge eller andre økonomiske aktiver. Selv om bekæmpelsen af selve kriminaliteten påvirker de kriminelle organisationers aktiviteter, kan bekæmpelsen af dens hovedmålsætning, selve indtjeningen, være lige så, eller mere, effektiv med hensyn til at bringe kriminaliteten til ophør.

I denne forbindelse skal man være særligt opmærksom på følgende:

- Hidtil har man på EU-plan ikke gjort forsøg på præcist at definere begrebet "økonomisk kriminalitet", som består af et betydeligt antal specifikke typer eller undergrupper af kriminalitet. Hvis den organiserede økonomisk kriminalitet skal bekæmpes effektivt på EU-plan og på internationalt plan, kan der være store fordele ved at arbejde hen imod en fælles definition på dette område. Dette kan føre til en samordning af de politiske metoder og en forståelse af, hvordan man bedst kan forebygge og bekæmpe organiseret økonomisk kriminalitet.
- Civilretlige og administrative regler, procedurer og sanktioner skal gøres til integrerende komponenter af en effektiv strategi til forebyggelse og efterforskning af kriminalitet som et supplement til de strafferetlige bestemmelser, navnlig i sager, hvor en effektiv retsforfølgelse af strafferetlige eller civilretlige overtrædelser er umulig eller bremses af ineffektive metoder inden for det retlige samarbejde. Et fuldstændigt og effektivt administrativt samarbejde samt udveksling af oplysninger mellem relevante lovgivnings- og tilsynsmyndigheder kan spille en vigtig rolle ved forebyggelse og bekæmpelse af økonomisk kriminalitet. **For at sikre en effektiv indsats i bekæmpelsen af organiseret økonomisk kriminalitet skal der udformes omfattende**

politikker på EU-niveau, som omfatter vidtgående strafferetlige og civilretlige bestemmelser, og som etableres i en lovgivningsmæssig dialog i forbindelse med et integreret fremstød for bekæmpelse af kriminalitet og håndhævelse af lovgivningen.

2. OVERSIGT OVER GENNEMFØRTE FORANSTALTNINGER OG MULIGE KOMMENDE FORANSTALTNINGER I KAMPEN MOD ORGANISERET ØKONOMISK KRIMINALITET

2.1. Hvidvaskning af penge

Kampen mod hvidvaskning af penge har stået højt på Den Europæiske Unions politiske dagsorden i en årrække med udgangspunkt i behovet for at beskytte det finansielle system mod krænkelser og misbrug samt for at fremme bestræbelserne på at bekæmpe organiseret kriminalitet inden for den finansielle sektor. I konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tampere hedder det, at hvidvaskning af penge er en meget central del af den organiserede kriminalitet, at dette fænomen bør udryddes, uanset hvor det optræder, og at der skal tages konkrete skridt til at opspore, indefryse, beslaglægge og konfiskere udbyttet fra strafbare forhold³.

Siden terrorangrebene i USA den 11. september 2001 har man udvidet forebyggelsen af hvidvaskning af penge, så den nu omfatter en række alvorlige forbrydelser, herunder finansiering af terrorisme⁴.

Penge, der stammer fra kriminalitet, udgør en trussel mod den sociale og politiske stabilitet, men truer også de finansielle institutioners rygte og stabilitet, og det samme gør sig gældende for bank- og finanssystemet i almindelighed. Derfor har Kommissionen truffet håndfaste foranstaltninger for at beskytte det finansielle system mod misbrug som følge af hvidvask af penge. Kommissionen er fast besluttet på at videreføre dette arbejde og udarbejde lovgivning til bekæmpelse af hvidvaskning af penge inden for rammerne af et stadig mere avanceret internationalt finanssystem. For at disse fællesskabsinitiativer kan blive så effektive som muligt, er det vigtigt, at de suppleres med foranstaltninger, der træffes inden for rammerne af et samarbejde medlemsstaterne imellem.

2.2. Eksisterende lovgivning om hvidvaskning af penge - første og andet hvidvaskningsdirektiv

Behovet for at beskytte det finansielle system mod misbrug og frygten for at anvendelsen af radikalt anderledes foranstaltninger på dette område kan skade det indre markeds funktion gav Kommissionen et retsgrundlag i henhold til traktaten med henblik på fremsættelse af forslag til EU-lovgivning. Der er vedtaget to fællesskabsdirektivet på dette område, det første i 1991 og det andet i 2001.

³ Konklusion 51 fra Det Europæiske Råds møde i Tampere, den 15. og 16. oktober 1999.

⁴ I en fælles erklæring fra Rådet og Kommissionen som et addendum til protokollen vedrørende den 2386. samling i Rådet (almindelige anliggender) den 19. november 2001 hedder det, at alle strafbare handlinger i forbindelse med finansiering af terrorisme udgør en grov overtrædelse i den i direktiv 91/308/EØF anførte betydning.

Hvidvaskningsdirektivet fra 1991⁵ er et centralt instrument i bekæmpelsen af hvidvaskning af penge. Det betød, at de 40 FATF⁶ henstillinger, som navnlig gælder den finansielle sektor, blev omsat i EU-lovgivning. De 40 FATF-henstillinger betragtes som *de facto*-standarden på verdensplan inden for kampen mod hvidvaskning af penge. På et vigtigt punkt gik direktivet imidlertid et skridt videre i forhold til FATF. Mens indberetning af hvidvaskning af penge var valgfri i de oprindelige 40 henstillinger, blev dette gjort obligatorisk i direktivet. I direktivet kræves det, at de finansielle institutioner skal identificere og kende deres kunder, føre hensigtsmæssige registre og udvikle uddannelsesprogrammer vedrørende bekæmpelse af hvidvaskning af penge. I henhold til direktivet skal bestemmelserne for banksikkerhed suspenderes, når det er nødvendigt, og enhver mistanke om hvidvaskning af penge skal indberettes.

I direktivet kræves det ligeledes, at organisationer, der er underlagt indberetningsforpligtelser, skal indføre en **risikobaseret metode** og foretage en særligt grundig undersøgelse af alle transaktioner, som i kraft af deres type kan betragtes som relateret til hvidvaskning af penge. Disse organisationer opfordres til at identificere sårbare områder i forbindelse med deres operationer inden for rammerne af deres juridiske forpligtelser samt til at prioritere deres indsats for bekæmpelse af hvidvaskning af penge i overensstemmelse hermed.

I **hvidvaskningsdirektivet fra 2001**⁷, som medlemsstaterne skulle have omsat i national lovgivning inden 15. juni 2003⁸, udvides det kriminalitetsbegreb, som er omfattet af direktivet, til flere typer af alvorlig kriminalitet, og forpligtelserne vedrørende bekæmpelse af hvidvaskning af penge udvides til en bredere vifte af erhverv og aktiviteter end i det første direktiv. **Ud over den finansielle sektor er der tale om revisorer, eksterne bogholdere, notarer og advokater, kasinoer og ejendomsmæglere.** De juridiske erhverv er kun medtaget for så vidt angår højrisikoaktiviteter (aktiviteter vedrørende finansvæsen, fast ejendom og selskaber). Kommissionen er opmærksom på, at forebyggelsen af hvidvaskning af penge i en vis udstrækning førte til et skift fra traditionelle hvidvaskningsmetoder til nye former, herunder brugen af kontant betaling. I kraft af sin anonyme karakter har denne form for hvidvaskning af penge fået stigende betydning. **Kontante betalinger i stor skala** er derfor også medtaget i direktivet, og medlemsstaterne skal udvide forpligtelserne i direktivet til **forhandlere af genstande af høj værdi**, når der betales kontant og med

⁵ Rådets direktiv 91/308/EØF af 10. juni 1991 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge. I direktivet opstilles en ramme for kredit- og finansinstitutioners muligheder for at bekæmpe hvidvask af penge. Det første direktiv var baseret på de oprindelige 40 henstillinger, som blev vedtaget af Den Finansielle Aktionsgruppe. I direktivet oprettes der også et kontaktudvalg (under Kommissionen), som skal lette koordineringen af direktivets gennemførelse samt høringen mellem medlemsstaterne.

⁶ FATF (Den Finansielle Aktionsgruppe vedrørende Hvidvaskning af Penge), et mellemstatsligt organ, som blev nedsat på G-7-topmødet i 1989, er det førende internationale organ til bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. Aktionsgruppen er et "politisk organ", som arbejder for at skabe den nødvendige politiske vilje til at afstedkomme lovgivningsmæssige og administrative reformer inden for disse områder på nationalt plan. I årenes løb har FATF opnået reel succes i praksis samt en betydelig international status. Kommissionen er fuldgyldigt medlem af FATF sammen med alle medlemsstaterne. Yderligere oplysninger findes på <http://www.fatf-gafi.org>.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/2002/EF af 4. december 2001 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge.

⁸ Ved udgangen af januar 2004 havde kun ni medlemsstater omsat andet hvidvaskningsdirektiv i national lovgivning. Det drejer sig om følgende medlemsstater: Danmark, Tyskland, Nederlandene, Irland, Det Forenede Kongerige, Spanien, Belgien, Østrig og Finland.

et beløb på 15 000 EUR eller derover. **Det undersøges i øjeblikket, hvorvidt de eksisterende direktiver skal ændres for at sikre et mere omfattende forsvar mod hvidvaskning af penge ved brug af store kontantbetalinger.**

Spørgsmålet om **hensigtsmæssige tilbagemeldinger** og udveksling af oplysninger vedrørende hvidvaskning af penge mellem den private og offentlige sektor behandles også i direktivet, hvori det bestemmes, at medlemsstaterne skal sikre, at de institutioner og personer, der er omfattet af direktivet, har adgang til ajourførte oplysninger fra de offentlige myndigheder om praksis i forbindelse med hvidvaskning af penge og om tegn, der gør det muligt at genkende mistænkelige transaktioner. **Kommissionen vil overveje, om der er behov for yderligere foranstaltninger på dette område. Hvis aktørerne i den private sektor fortsat skal være opmærksomme og engagerede, skal de kunne se, at de medfølgende omkostninger fører til resultater, der er umagen værd.**

2.3. Tredje hvidvaskningsdirektiv og andre mulige politiske foranstaltninger

De fleste medlemsstater og Europa-Kommissionen havde det synspunkt, at det var nødvendigt at afvente resultaterne af forhandlingerne om de reviderede 40 FATF-henstillinger, før man gennemfører nye lovgivningsforanstaltninger inden for dette område. De reviderede henstillinger blev vedtaget på FATF's plenarmøde i juni 2003.⁹

I direktivet fra 2001 foregriber man et tredje direktiv, der omfatter princippet om prædikatorbrydelser. **Kommissionen har nu meddelt, at den har til hensigt at fremsætte et forslag til et tredje direktiv inden juni 2004. I den henseende går Kommissionen ind for, at definitionen af alvorlige lovovertrædelser bringes i fuld overensstemmelse med den fælles aktion 98/699/RIA¹⁰. Desuden forpligtes medlemsstaterne til at gennemføre de reviderede 40 FATF-henstillinger. I forslaget til et tredje direktiv vil man fastslå de ændringer, der skal foretages af det nuværende direktiv for at sikre, at EU-standarden aldrig bliver lavere end den internationale standard, som er fastlagt af FATF, navnlig på området rettidig omhu i forhold til kunder, som i lyset af Parmalat-skandalen for nylig fortsat skal anvendes som et vigtigt instrument i kampen mod hvidvaskning af penge.**

Kommissionen overvejer, hvorvidt forbudet mod hvidvaskning af penge i det andet direktiv skal udvides til specifikt at omfatte finansiering af terrorisme. Dette vil betyde, at indberetning af hvidvaskning af penge og andre forpligtelser i henhold til direktivet udvides til at dække enhver transaktion, der kan være tegn på finansiering af terrorisme. I den nuværende definition af hvidvaskning af penge tages

⁹ De nye 40 FATF-henstillinger findes på www.fatf-gafi.org. I den seneste revision af de 40 FATF-henstillinger forstærkes princippet "kend din kunde" i betydelig grad, dækningen af hvidvaskning af penge udvides til flere kriminelle aktiviteter, og der tilskyndes til øget internationalt samarbejde i kampen mod hvidvaskning af penge. I de reviderede 40 henstillinger foretages der desuden en betydelig udvidelse af listen over personer og institutioner, der skal deltage aktivt i kampen mod hvidvaskning af penge.

¹⁰ Lovovertrædelser, der kan straffes med frihedsstraf på mere end et år, eller for lande, der har en mindstegrænse for lovovertrædelser i deres retssystem, lovovertrædelser, der kan straffes med frihedsstraf i mindst seks måneder. Nu erstattet af Rådets rammeafgørelse 2001/500/RIA.

der ikke tilstrækkeligt hensyn til tilfælde, hvor lovlige penge eller lovlig ejendom er beregnet til eller omdirigeres til finansiering af terrorisme.

Kommissionen overvejer ligeledes, om forslaget til direktiv skal indeholde et overordnet princip om, at ansatte i kredit- og finansinstitutioner, der foretager indberetning om mistænkelige transaktioner, skal sikres tilstrækkelig beskyttelse. Kommissionen er bekymret for, at trusler mod ansatte i finansinstitutioner kan påvirke kampen mod hvidvaskning af penge i negativ retning.

Den 14. februar 2003 vedtog FATF fortolkningsnotater om to af de otte særlige henstillinger¹¹ om finansiering af terrorisme (særlig henstilling VI om "alternative overførselssystemer" og særlig henstilling VII om "telegrafiske overførsler"), som begge beskæftiger sig med betalings spørgsmål¹². Kommissionen har til hensigt at oprette et fælles betalingsområde for alle typer af betalinger og ønsker at indarbejde disse krav i fællesskabslovgivningen.¹³ Operatørerne inden for betalingssektoren opfordrer til, at der indføres fuldt ud harmoniserede bestemmelser vedrørende disse aspekter på EU-plan for at sikre lige vilkår (herunder lige vilkår for leverandører af betalingstjenester, adgang, omkostninger til overholdelse af bestemmelserne) og af hensyn til effektiviteten (identiske krav til oplysninger om ophavsmanden for at muliggøre en problemfri afvikling).

I 2004 vil Kommissionen fortsat undersøge udvekslingen af oplysninger om hvidvaskning af penge mellem den offentlige og den private sektor samt risikoen ved store kontantbetalinger. Med hensyn til udveksling af oplysninger vil man overvåge den offentlige og den private sektor for at afgøre, hvorvidt der er behov for en indsats fra Fællesskabets side på dette område.

Kommissionen vil foreslå forbedrede procedurer vedrørende identifikation af indehavere af bankkonti og modtagere af penge fra disse konti. Selv om 2001-protokollen til konventionen om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater¹⁴ (endnu ikke ratificeret) indeholder bestemmelser vedrørende anmodning om oplysninger om bankkonti, banktransaktioner og overvågning af bankoperationer, er det ikke givet, at det altid er let at finde frem til de nødvendige oplysninger. Bankerne skal have pligt til at reagere hurtigt på anmodninger om oplysninger fra de kompetente myndigheder.

¹¹ De otte særlige henstillinger, som FATF aftalte og vedtog i oktober 2003, udgør den nye internationale standard for bekæmpelse af finansiering af terrorisme. Gennemførelsen af disse særlige henstillinger skal hindre terrorister og disses støtter adgang til det internationale finanssystem.

¹² Formålet med den særlige henstilling VI er at øge åbenheden i betalingsstrømme ved at sikre, at de forskellige jurisdiktioner indfører konsekvente foranstaltninger over for hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme inden for alle typer af overførselssystemer til penge/værdier, navnlig de systemer, der traditionelt opererer uden for den traditionelle finansielle sektor. Den særlige henstilling VII blev udarbejdet for at hindre terrorister og andre kriminelle i uhindret at kunne flytte deres midler ved hjælp af pengeoverførsler og for at kunne spore disse former for misbrug, når de forekommer. Formålet er helt specifikt at sikre den umiddelbare adgang til grundlæggende oplysninger om ophavsmanden til pengeoverførsler.

¹³ Se i denne forbindelse Kommissionens meddelelse om en ny ramme for betalinger i det indre marked KOM(2003) 718 endelig. Findes på Kommissionens websted http://europa.eu.int/comm/internal_market/payments/framework/index_en.htm.

¹⁴ 326/01 af 21.11.2001.

Ud over de to hvidvaskningsdirektiver, som nævnes under punkt 2.2, fremsatte Kommissionen den 2. juli 2002 et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om forebyggende toldsamarbejdsforanstaltninger mod hvidvaskning af penge (EFT C 227, 24.9.2002, s. 575). Hvidvaskningsdirektiverne omfatter bl.a. kontrollen med finansielle ressourcer, der flyttes via finansinstitutioner. Der er imidlertid risiko for, at denne kontrolmekanisme kan undergraves af kontanttransaktioner i stor skala, hvor kontrollen ikke er ensartet i Fællesskabet. Ifølge forslaget skal der indføres en ensartet metode for kontrol med kontanttransaktioner baseret på et indberetningssystem for beløb over 15 000 EUR. Den foreslåede foranstaltning skal sammen med hvidvaskningsdirektivet bidrage til at bekæmpe hvidvaskning af penge.

Kommissionen vil ligeledes fortsat overvåge og vurdere, i hvilket omfang Internettet og nye kommunikationsteknologier er sårbare og kan udnyttes til hvidvaskning af penge. Den voksende brug af Internettet til økonomiske transaktioner af enhver art har skabt bekymring for, at visse overførsler kan undslippe de kontrol- og overvågningsmekanismer, som er indført med EU's regler til bekæmpelse af hvidvaskning.

2.4. Andre eksisterende foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvaskning af penge og mulige kommende politiske foranstaltninger

Den fælles aktion af 3. december 1998 om hvidvaskning, identifikation, opsporing, indefrysning, beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold¹⁵ supplerer hvidvaskningsdirektiverne, idet man søger at afhjælpe behovet for et mere effektivt samarbejde mellem medlemsstaterne på dette område. Rammeafgårelsen¹⁶ om hvidvaskning af penge, som vedrører identifikation, opsporing, indefrysning, beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold, erstatter delvis ovennævnte fælles aktion. Det er hensigten at sikre, at medlemsstater træffer de nødvendige foranstaltninger for at ikke tage eller bevare forbehold over for en række specifikke artikler i Strasbourg-konventionen fra 1990¹⁷, hvori medlemsstaterne forpligtes til at indføre konfiskationsforanstaltninger og kriminalisere hvidvaskning af udbyttet fra alvorlige forbrydelser. I henhold til rammeafgårelsen forpligtes medlemsstaterne også til at sikre, at deres hjemlige lovgivning gør det muligt konfiskere ejendom, hvis værdi svarer til udbyttet af kriminalitet.

Ved Rådets retsakt af 30. november 2000¹⁸ udvides Europols kompetence til hvidvaskning af penge i almindelighed, uanset hvilken lovovertrædelse det hvidvaskede udbytte stammer fra. Hidtil har kun seks medlemsstater¹⁹ ratificeret protokollen, og de resterende **medlemsstater bør tilskyndes til at ratificere den hurtigst muligt.**

¹⁵ Fælles aktion 98/699 RIA af 9.12.1998.

¹⁶ 2001/500/RIA EFT L 182 af 05/07/2001 Kommissionen vil udarbejde en rapport over gennemførelsen af denne rammeafgårelse inden udgangen af 2003 for at give Rådet mulighed for at vurdere, hvorvidt de nødvendige foranstaltninger til overholdelse af rammeafgårelsen er truffet.

¹⁷ Konvention om hvidvaskning, eftersøgning, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte af strafbart forhold, Europarådet, november 1990.

¹⁸ Rådets retsakt af 30. november 2000 EFT 2000/C358/01.

¹⁹ Pr. februar 2004 havde Tyskland, Spanien, Frankrig, Grækenland, Portugal og Sverige ratificeret protokollen.

I henhold til protokollen til konventionen om gensidig retshjælp i straffesager, som indførtes ved Rådets retsakt af 16. oktober 2001²⁰, skal medlemsstaternes myndigheder stille oplysninger om navngivne personers bankkonti og banktransaktioner til rådighed. Medlemsstaterne kan ikke påberåbe sig bestemmelser om bankhemmelighed for at nægte at samarbejde i denne forbindelse. **Protokollen udgør et instrument af stor potentiel betydning for kampen mod organiseret økonomisk kriminalitet. Den er imidlertid endnu ikke ratificeret, og medlemsstaterne bør fremskynde deres bestræbelser for at gennemføre protokollen fuldt ud.**²¹

Rammeafgørelsen om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold²² blev godkendt politisk på Rådets (retlige og indre anliggender) møde den 19. december 2002. Forslaget har til formål af sikre effektive regler for konfiskation af udbyttet af kriminalitet, herunder vedrørende bevisbyrden med hensyn til oprindelsen af formuegoder, som indehaves af en person, der er dømt for en forbrydelse med forbindelse til organiseret kriminalitet. I rammeafgørelsen om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale²³ fastsættes regler for anerkendelse og håndhævelse af konfiskationskendelser, som udstedes af en medlemsstats juridiske myndigheder inden for rammerne af en strafferetssag. I et udkast til rammeafgørelse indføres en tilsvarende fremgangsmåde i forbindelse med gennemførelsen af konfiskationskendelser i EU.²⁴

Mulige fremtidige politiske foranstaltninger:

- **Sporing i forbindelse med sager:** Medlemsstaterne opfordres til at udvikle sammenhængende systemer, der giver mulighed for at spore data, der indberettes af organisationer, der er underlagt indberetningskrav med henblik på bekæmpelse af hvidvaskning, for at påvise håndhævelsen af lovgivningen eller andre former for opfølgning af indberetninger af mistænkelige transaktioner. Dette vil gøre det muligt at udarbejde specifikke og troværdige data på nationalt plan over antallet retssager og domme for hvidvaskning af penge eller prædikatorbrydelser, konfiskationer af aktiver, efterforskninger og anholdelser på grundlag af afsløringer af hvidvaskning af penge. Sporingssystemerne skal også kunne fremvise data, som en finansiel efterretningsenhed udleverer til en anden, og data, der anvendes til tilhørende håndhævelse af lovgivningen. Dette vil kræve, at datakæden af finansielle efterretningsenheder, retshåndhævende myndigheder, domstole og andre instanser inden for bekæmpelsen af hvidvaskning af penge indfører et statistikkapparat, der giver mulighed for ikke blot at indsamle de relevante data, men også for at spore dem bagud (eller fremad) i forhold til afsløringen af hvidvaskningen.²⁵
- **Konfiskationsbeføjelser:** I henstilling 3 i de 40 FATF-henstillinger opfordres landene til at overveje konfiskationsforanstaltninger "uden krav om domfældelse ifølge straffelovgivningen, eller hvor det kræves, at en lovovertræder påviser, at den ejendom, der påstås at kunne føre til domfældelse, er erhvervet på lovlig vis". Eksempler fra visse medlemsstater viser, at oprettelsen af specialiserede instanser

²⁰ 2001/C 326/01 af 21.11.2001.

²¹ Pr. 1. november 2003 havde ingen af medlemsstaterne ratificeret protokollen.

²² EFT C 184 af 2.8.2002, s. 3.

²³ 2003/577/RIA af 22. juli 2003 L196/45.

²⁴ 2002/C184/05 2.8.2002 C184/8.

²⁵ Jf. i denne forbindelse henstilling 32 i de 40 FATF-henstillinger.

til inddrivelse af aktiver²⁶ kan blive en hovedhjørnesteen i bestræbelserne på at fratage lovovertrædere deres ulovlige udbytte og formuegoder gennem alle til rådighed værende midler i straffe- og/eller civilretten.²⁷ Dette omfatter beføjelser til at konfiskere aktiver uden krav om domfældelse i henhold til strafferetten, eller hvor det kræves, at en lovovertræder skal bevise, at det formuegode, der påstås at stamme fra udbytte af kriminalitet, er erhvervet på lovlige vis.²⁸ **Det bør overvejes at oprette instanser til inddrivelse af formuegoder på nationalt plan. Kommissionen støtter Europols bestræbelser på at oprette et "videncentret for beslaglæggelse af formuegoder"²⁹ for at lette identifikationen af udbytte fra strafbare forhold i forbindelse med medlemsstaternes strafferetlige undersøgelser. Eurojust bør også inddrages i disse bestræbelser.**

- **Rapporteringskrav:** I henstilling 17 i de 40 FATF-henstillinger opfordres der til indførelse af effektive, hensigtsmæssige og afskrækkende sanktioner over for fysiske eller juridiske personer, der ikke overholder bestemmelserne om hvidvaskning af penge. Med hvidvaskningsdirektivet indføres der omfattende krav til rapportering og andre krav for bestemte personer. Det bør overvejes, hvorvidt en kriminalisering af grov efterladerhed i overholdelsen af rapporteringskravene og andre krav såsom udførelse af tilstrækkelige identitetskontroller, registrering og samarbejde med finansielle efterretningsenheder, herunder muligheden for at gøre virksomheden ansvarlig under de rette omstændigheder, vil gøre dette aspekt af hvidvaskningsbestemmelserne mere effektivt.
- **Database over valutatransaktioner:** Der bør tages hensyn til gennemførligheden og medlemsstaternes behov for at oprette en elektronisk database over valutatransaktioner over et vist beløb, som politiet og de retlige myndigheder kan tilgå i forbindelse med efterforskning af hvidvaskning af penge, idet kravene om databeskyttelse overholdes.³⁰
- **Skattely:** I henstilling nr. 14 i millenniumstrategien hedder det, at der bør indføres et instrument om foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe med hensyn til offshore- og onshorefinanscentre og skatteparadisier, der opererer på deres område, samt om en fælles EU-politik vedrørende finanscentre og skatteparadisier uden for EU. Medlemsstaterne skal sikre, at de 40 FATF-henstillinger og Fællesskabets hvidvaskningsdirektiver gennemføres i tilstrækkeligt omfang i

²⁶ I henstilling nr. 17 (b) i millenniumstrategien hedder det, at medlemsstaterne bør overveje at etablere "enheder, som specifikt skal tage sig af opsporing, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte..." og ligeledes skal undersøge, hvorvidt sådanne enheders "personalemæssige, operationelle og tekniske ressourcer er tilstrækkelige til at bekæmpe hvidvaskning af penge".

²⁷ Disse eksempler har vist sig at være et yderst effektivt værktøj til at fjerne udbyttet af strafbare forhold. Proceduren er "in rem", dvs. rettet mod formuegodet og er uafhængig af sigtedes domfældelse for kriminelle forhold. Dette giver de retshåndhavende myndigheder mulighed for at fokusere deres aktiviteter på formuegoder, der anskaffes med udbyttet af strafbare forhold. Når det er bevist, at formuegoderne stammer fra strafbare forhold ved hjælp af den laveste civile retlige bevisbyrde, overgår bevisbyrden til sigtede, som skal bevise, at formuegoderne er erhvervet med lovlige midler. Der findes flere oplysninger om Det Forenede Kongeriges agentur for inddrivelse af formuegoder på <http://www.homeoffice.gov.uk/>.

²⁸ Jf. i denne forbindelse henstilling nr. 19 i millenniumstrategien.

²⁹ Centret vil give et fuldstændigt billede af de eksisterende værktøjer til identifikation af formuegoder i medlemsstaterne og tredjelande, en beskrivelse af relevante procedurer og en liste over nationale kontaktpunkter for at lette det internationale samarbejde.

³⁰ I henstilling 19 b) i de 40 FATF-henstillinger opfordres alle lande til at overveje at oprette en sådan database, som drives af de nationale myndigheder.

offshore- og onshorefinanscentre og skatteparadiser, der opererer på deres område. Hvad angår skattely, der ikke ligger på medlemsstaternes område,³¹ bør det overvejes at indføre en hensigtsmæssig mekanisme for at lette en reaktion på EU-plan, når disse skattely anses for at indebære en betydelig risiko for hvidvaskning af penge.³² Med henblik på at **forebygge og afsløre økonomisk kriminalitet begået af virksomheder kræver** finanscentrenes deltagelse og brugen af medier med specifikke formål en særligt tæt samordning mellem lovgivere inden for selskabsret, myndigheder med ansvar for værdipapirmarkedet samt revisorer og disses tilsynsmyndigheder.

- Undergrundsbankvæsen og andre alternative overførselssystemer benyttes ofte af terrorister og andre kriminelle til at foretage internationale overførsler af ulovlige midler, da sådanne metoder ikke efterlader papirspor. For at sikre en hensigtsmæssig overvågning - og eventuel opløsning - af sådanne systemer er det nødvendigt at tilskynde til hurtig informationsudveksling fra sag til sag mellem de retshåndhævende myndigheder, FIU'er og andre relevante organer. Det vil fremme en samordnet indsats mellem hjemlige og udenlandske myndigheder for at modvirke anvendelse af sådanne systemer til overførsel af ulovlige midler. Kommissionen understøtter og deltager derfor i etableringen af et advarslingssystem for at fremme informationsudveksling og en fælles indsats for at forhindre ulovlige internationale pengeoverførsler.
- **SUSTRANS:** Kommissionen støtter og tilskynder Europol til at **forstærke sin indsats imod hvidvaskning af penge ved at gennemføre den edb-baserede evaluering af indberetninger af mistænkelige transaktioner, som fremsendes til Europols analysesystem (SUSTRANS), således at dette baseres på en mere systematisk indberetning af finansielle efterretninger fra medlemsstaterne.**

Der er gjort en betydelig indsats for at bekæmpe hvidvaskning af penge i den private sektor, hvor man har indført systemer, der bl.a. giver mulighed for at identificere og indberette mistænkelige transaktioner. Som et nødvendigt supplement til dette er der nu behov for nye initiativer fra den offentlige sektors side. Mere effektive supplerende foranstaltninger fra den offentlige sektor i kampen mod hvidvaskning af penge kan senere give mulighed for at overveje en udvidelse af forpligtelserne for finansinstitutioner og andre i henhold til hvidvaskningsdirektiverne. Der kan f.eks. være tale om at udvide definitionen af hvidvaskning af penge til at omfatte tilfælde, hvor en person burde have vist, at et formuegode stammer fra strafbare handlinger.

2.5. Finansielle efterretningsenheder

Samarbejde og informationsudveksling mellem finansielle efterretningsenheder

I henhold til hvidvaskningsdirektiverne skal medlemsstaterne udpege en myndighed, der skal modtage rapporter om mistænkelige transaktioner fra den finansielle sektor og fra visse andre aktiviteter og professioner. Disse myndigheder betegnes nu under ét som finansielle efterretningsenheder (FIU). Alle medlemsstater har oprettet en FIU

³¹ På Rådets fælles møde (RIA/Økofin) vedtog man i oktober 2000 konklusioner vedrørende risikoen for hvidvaskning af penge fra offshore- og onshorefinanscentre og skatteparadiser.

³² I den forbindelse henvises til meddelelsen fra USA's skatteministerium af 19.11.2003 om, at det vil indføre foranstaltninger for at afskære Myanmar fra USA's finansielle system ved at udpege det som centrum for hvidvaskning af penge.

på deres område. Disse indsamler og analyserer oplysninger, som de modtager i henhold til direktivet. Oplysningerne anvendes til at udarbejde finansielle efterretninger med henblik på at afsløre forbindelser mellem mistænkelige finanstransaktioner og underliggende kriminelle aktiviteter.

I øjeblikket er samarbejdet og informationsudvekslingen mellem medlemsstaternes FIU'er ofte langsom og begrænset og foregår normalt ikke via edb. Hvidvaskning af penge foregår ofte på internationalt plan, og derfor kan indsatsen for at bekæmpe dette fænomen samtidig i høj grad styrkes og resultaterne forbedres, hvis de tilgængelige finansielle efterretninger blev udnyttet maksimalt. Med henblik på at fremme en effektiv informationsudveksling mellem medlemsstaternes FIU'er opfordrede man i Rådets beslutning fra oktober 2000³³ medlemsstaterne til at sikre, FIU'erne samarbejder om at indsamle, analysere og gennemgå relevante oplysninger, herunder også udveksling af oplysninger.

Kommissionen, Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Råd har alle påpeget behovet for et bedre samarbejde mellem FIU'erne. På Rådets fælles møde Økofin/RIA i oktober 2001 opfordrede man Kommissionen til at undersøge mulighederne for at yde fællesskabsfinansiering af et projekt på dette område. Under nederlandsk ledelse har man etableret et pilotprojekt, som i øjeblikket består af 7 FIU'er. De første resultater af dette projekt, som kaldes FIU-NET, er opmuntrende, om end de er beskedne. Men det er klart, at udformning og opbygning af et optimalt netværk, hvor alle medlemsstaternes FIU'er kædes sammen, vil kræve betydelige investeringer over en årrække.

Kommissionen anser dette for et værdifuldt projekt, som i høj grad vil forbedre EU's indsats over for hvidvaskning af penge. Derfor foreslås det nu, at Kommissionen indgår en finansieringsaftale med det nederlandske justitsministerium om samfinansiering af et projekt til udvikling og gennemførelse af et fuldt operationelt edb-net, der omfatter alle medlemsstaterne, med henblik på behandling og udveksling af finansielle efterretninger.

FIU-NET vil give alle medlemsstaternes FIU'er mulighed for at udveksle finansielle efterretningsoplysninger gennem et decentralt edb-net; alle FIU'er skal kobles på det eksisterende pilotnetværk (FIU-NET). Som følge af den indlysende sammenhæng med Europols eget arbejde vil dette organ også blive tæt involveret i projektet.

Den 22. december 2003 besluttede Kommissionen formelt at yde tilskud til det nederlandske justitsministerium med henblik på videreudviklingen af FIU-NET-projektet. Den relevante finansieringsaftale mellem Kommissionen og ministeriet er nu ved at blive færdiggjort.

Det skal bemærkes, at man i øjeblikket er i færd med at etablere et parallelt FIU-netværk mellem tiltrædelsesstaternes FIU'er med finansiering via PHARE-programmet. De to netværk udformes og udvikles, så de er fuldt forenelige med henblik på at lette deres sammenlægning til et enkelt EU-dækkende netværk, når tiden er inde.

³³ Rådets afgørelse af 17. oktober 2000 om samarbejdsordninger mellem medlemsstaternes finansielle efterretningsenheder for så vidt angår udveksling af oplysninger, (2000/642/RIA), EFT L271 af 24/10/2000, s.4. I afgørelsen opfordres medlemsstater til at etablere og aftale hensigtsmæssige og sikrede kommunikationskanaler mellem FIU'erne.

2.6. Svig (ud over svig mod Fællesskabets finansielle interesser)

Ikke-kontantbetalinger (hovedsagelig betalinger med kreditkort, hævekort og checks) udgør en vigtig kilde til udbytte for grupper inden for den organiserede kriminalitet gennem svig og forfalskninger. I 2001 vedtog man en rammeafgørelse³⁴ for at sikre at svig med og forfalskning af ikke-kontante betalingsmidler anerkendes som lovovertrædelser og underkastes effektive sanktioner.

I februar 2001 vedtog Kommissionen som et supplement til rammeafgørelsen en treårig handlingsplan til forebyggelse af svig med og forfalskning af ikke-kontante betalinger³⁵ med henblik på at fremme en mere konsekvent indfaldsvinkel til forebyggelse på dette område. Handlingsplanen er baseret på et tæt samarbejde mellem de relevante offentlige myndigheder og private interessenter. Den indeholder et omfattende sæt af ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger, der har til formål at øge bevidstheden, udveksle erfaringer og oplysninger, uddannelse samt udvikling og udveksling af uddannelsesmateriale.³⁶ Handlingsplanen fik bred opbakning fra såvel offentlige som private interessenter.

I 2004 vil Kommissionen offentliggøre en rapport om fremskridtene under handlingsplanen og fremsætte forslag til yderligere initiativer. De prioriterede områder vil fortsat være sikkerheden ved betalingsprodukter og -systemer, en effektiv udveksling af oplysninger og øget samarbejde mellem relevante offentlige myndigheder samt mellem disse og den private sektor. Der er behov for en bedre præcisering af EU's eksisterende lovgivning vedrørende databeskyttelse i forbindelse med forebyggelse af svig for at muliggøre en mere udbredt udveksling af oplysninger på tværs af grænserne. Integrationen af tiltrædelseslandene i EU's ramme for forebyggelse af svig og bedre forbindelser til offentlige myndigheder i tredjelande vil også fortsat være en prioritering. Nye trusler vil også blive behandlet. I februar 2004 afholdt man f.eks. en workshop under EU-forumet til forebyggelse af organiseret kriminalitet om identitetstyveri - uautoriseret brug af en persons identitet til at sløre en forbrydelse.

En effektiv bekæmpelse af svig kræver et forbedret samarbejde på alle niveauer. Der må indføres systemer, som kan sikre en rettidig og relevant udveksling af data mellem interessenterne. **Gennem EU-forumet om forebyggelse af organiseret kriminalitet og andre grupper³⁷ vil Kommissionen undersøge dækningen og det mulige indhold af præcise retningslinjer for, hvordan offentlige og private instanser kan samarbejde om en mere effektiv bekæmpelse af svig. Manglen på harmoniseret lovgivning hæmmer i betydelig grad det politimæssige og retlige samarbejde i kampen mod svig.**

³⁴ Rådets rammeafgørelse af 28. maj 2001 om bekæmpelse af svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter, (2001/413/RIA), EFT L 149 af 02/06/2001, s.1 Rammeafgørelsen dækker tyveri, forfalskning, modtagelse eller erhvervelse og brug af betalingsinstrumenter eller efterlignede betalingsinstrumenter i bedragerisk hensigt. Ulovlig brug af en computer til at opnå økonomisk gevinst er også omfattet. Rammeafgørelsen giver også mulighed for samarbejde og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne med henblik på at standse disse lovovertrædelser.

³⁵ Forebyggelse af svig og forfalskning af andre betalingsmidler end kontanter af 9.2.2001 KOM(2001) 11 endelig udg.

³⁶ Der findes flere oplysninger om alle foranstaltninger i handlingsplanen 2001-2003 og gennemførelsen af disse på: http://europa.eu.int/comm/internal_market/payments/fraud/index_en.htm.

³⁷ F.eks. EU's ekspertgruppe om forebyggelse af svig på området andre betalingsmidler end kontanter.

2.7. Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser

Fællesskabets egne midler lider kolossale tab som følge af svig, som skaber udbytter af strafbare handlinger med lav risiko og sædvanligvis milde straffe i tilfælde af domfældelse.

I henhold til EF-traktatens artikel 280 kan Fællesskabet og medlemsstaterne indføre de nødvendige foranstaltninger for at bekæmpe svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser. Som med 1995-konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (som trådte i kraft den 17. oktober 2002) opfordres medlemsstater i den anden protokol til denne konvention³⁸ til at gennemføre foranstaltninger og udveksle oplysninger med Kommissionen med henblik på at holde juridiske personer ansvarlige for svig, korrupsion og hvidvaskning af penge. Den anden Protokol er endnu ikke trådt i kraft, og de to medlemsstater, der endnu ikke har ratificeret den, bør fremskynde processen for at gøre dette med henblik på at sikre en mere effektiv bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser.

OLAF spiller en grundlæggende rolle som efterforsker og/eller koordinator inden for alle områder af beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser. Bestræbelserne på at opspore og forebygge hvidvaskning af udbyttet af svig med EU-midler er et vigtigt aspekt af beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser. Et styrket samarbejde og øget informationsudveksling vil have stor betydning for OLAF's indsats på dette område.

Samordnet gensidig administrativ bistand og informationsudveksling er vigtige elementer i bekæmpelsen af svig. Kommissionen er ved at forberede et initiativ om gensidig administrativ bistand med henblik på at beskytte Fællesskabets finansielle interesser mod svig og anden ulovlig virksomhed. Initiativet dækker vertikal og/eller horisontal administrativ bistand og udveksling af oplysninger om momssvig, hvidvaskning af indtægter i forbindelse med EU-svig, svig i forbindelse med strukturfondene samt andre tilfælde af svig, der ikke er dækket af den afledte EU-ret

For så vidt angår økonomisk kriminalitet, er formålet med initiativet at udnytte de oplysninger, der tilvejebringes gennem de hvidvaskningsredskaber, der findes i retsinstrumenterne under første og tredje søjle med sigte på at beskytte Fællesskabets finansielle interesser.

Momssvig er ligeledes et stort problem for medlemsstaterne og for Det Europæiske Fællesskab. Moms er den største kilde til skatteindtægter i nogle medlemsstater, og egne midler fra medlemsstaternes moms udgør op imod 25 % af fællesskabsbudgettet. Ud over de mistede indtægter truer denne svig den lovlige handel inden for visse økonomiske sektorer og udgør en hindring for det indre marked.

Derfor fremlagde Kommissionen i juni 2001 et forslag³⁹ til en ny forordning for at styrke samarbejdet mellem medlemsstaternes skattemyndigheder med henblik på at

³⁸ Anden Protokol udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union, til konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT C 221 af 19/07/1997, s.12.

³⁹ KOM(2001) 294 endelig af 18.6.2001.

bekæmpe momssvig. Rådet vedtog forslaget den 8. oktober 2003, og en ny forordning⁴⁰ (nr. 1798/2003) om administrativt samarbejde på momsområdet trådte i kraft den 1. januar 2004. Denne forordning har medført en betydelig forbedring af de juridiske rammer for administrativt samarbejde og anses derfor for et vigtigt værktøj i kampen mod momssvig.

Selv om den nye forordning om administrativt samarbejde var en forudsætning for at forbedre medlemsstaternes samarbejde imod momssvig, er det også nødvendigt, at dette lovgivningsinitiativ ledsages af konkrete foranstaltninger til styrkelse af samarbejdet mellem skattemyndigheder og embedsmænd. Derfor vedtog Rådet og Europa-Parlamentet Fiscalis-programmet 2003-2007 for at styrke det løbende samarbejde mellem embedsmændene.

Sideløbende har Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne foretaget en grundig undersøgelse af momssvig i samhandelen inden for Fællesskabet og har identificeret forskellige nationale foranstaltninger, der har givet de bedste resultater i kampen mod "svig ved hjælp af forsvundne handlende". I mellemtiden er flere medlemsstater i færd med at tilpasse deres nationale kontrolsystemer på grundlag af denne "bedste praksis" med henblik på at forebygge og bekæmpe denne svig.

Kommissionens lovgivningsinitiativ til en forordning om gensidig administrativ bistand og informationsudveksling skal tilvejebringe et mere detaljeret retsgrundlag for at sikre Kommissionen (OLAF) en større rolle i den stærkt savnede samordning af bekæmpelsen af grænseoverskridende momssvig. Initiativet supplerer den bestående lovgivning, specielt forordning 515/97 om gensidig bistand i told- og landbrugsspørgsmål og forordning 1798/2003 om administrativ bistand vedrørende momssvig.

Men ud over det, der allerede er opnået inden for dette område, **er der behov for at undersøge mulighederne for at indføre et fælles og dækkende EU-princip for skattesvig samt harmonisering af strafferetlige sanktioner. Kommissionen har til hensigt at iværksætte en sammenlignende undersøgelse af de respektive definitioner af skattesvig og deres retlige konsekvenser. Der er behov for et styrket samarbejde mellem især medlemsstaterne, Kommissionen (OLAF), Eurojust og muligvis Europol, hvor man i højere grad gør brug af de eksisterende koordineringsfaciliteter inden for OLAF og Eurojust, og det kræver tilstrækkelige ressourcer for at optimere potentialet til et mere effektivt partnerskab.**⁴¹

Endelig vil oprettelsen af en uafhængig europæisk anklagemyndighed med ansvar for afsløring og retsforfølgning af lovovertrædelser rettet mod Fællesskabet finansielle interesser betyde en styrkelse af kampen mod organiseret økonomisk kriminalitet.

2.8. Beskyttelse af euroen

Med euroens indførelse opstod behovet for et tættere samarbejde mellem EU's medlemsstater samt indførelsen af fælles regler og procedurer. Det krævede desuden

⁴⁰ Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003.

⁴¹ Se erklæring 2 til Rådets afgørelse om udvidelse af Europols mandat til at omfatte de former for grov international kriminalitet, som er anført i bilaget til Europol-konventionen (2001/C 362/02).

særlig opmærksomhed om forebyggelse af forfalskning. Disse foranstaltninger omfatter en forordning med specifikke foranstaltninger til beskyttelse af euroen⁴² og en rammeafgørelse om strafferetlige sanktioner⁴³. Rådet har ligeledes udvidet Europols mandat med forfalskning af penge⁴⁴ og givet Kommissionen ansvaret for koordineringen af uddannelse og teknisk bistand gennem en beslutning om oprettelse af et særligt finansielt program⁴⁵.

Den Europæiske Centralbank ("ECB") har oprettet og vedligeholder CMS⁴⁶-databasen om forfalskninger og nye typer af forfalskede pengesedler. Europol er ansvarlig for udveksling og analyse af oplysninger og har oprettet en database med strafferetlige oplysninger til brug i forbindelse med retshåndhævelsen og er i færd med at styrke sin rolle på dette område. Kommissionen (OLAF) overvåger gennemførelsen af lovgivningen og udarbejder lovgivningsinitiativer, forvalter "Pericles"-programmet for uddannelse og teknisk bistand og analyserer nye typer af forfalskede euromønter.

Alle medlemsstater har indført fællesskabslovgivningen vedrørende strafferetlige sanktioner⁴⁷. De har oprettet nationale centralkontorer til beskyttelse mod falskmøntneri og udpeget instanser, der er ansvarlige for den tekniske analyse af forfalskninger. De har ligeledes indført lovgivning, hvori kreditinstitutter forpligtes til at tage forfalskninger ud af omløb og overdrage dem til de kompetente myndigheder. Endelig gennemfører medlemsstaterne foranstaltninger vedrørende uddannelse og teknisk bistand for at beskytte euroen. Disse koordineres af Kommissionen.

Den stigende brug af moderne digitalt udstyr, som gør det forholdsvis let at reproducere pengesedler, undersøges i øjeblikket af ECB og Kommissionen. Det overvejes at indføre fællesskabslovgivning vedrørende brugen af specifikke maskinlæsbare kendetegn, som skal indlægges i eurosedlerne⁴⁸. Endelig undersøger man i øjeblikket hensigtsmæssige fælles metoder til detektion af falske pengesedler og mønter i kreditinstitutioner og andre relevante institutioner.

⁴² Rådets forordning (EF) nr. 1338/2001 af 28. juni 2001 om fastlæggelse af de foranstaltninger, der er nødvendige for at beskytte euroen mod falskmøntneri, EFT L 181 af 4.7.2001 s.6

⁴³ Rådets rammeafgørelse af 29. maj 2000 om styrkelse af beskyttelsen mod falskmøntneri, ved hjælp af strafferetlige og andre sanktioner, i forbindelse med indførelsen af euroen, (2000/383/RIA), EFT L 140 af 14/6/2000, s.1.

⁴⁴ Rådets afgørelse af 29. april 1999 om udvidelse af Europols mandat til at omfatte bekæmpelse af falskmøntneri og forfalskning af betalingsmidler, (1999/C 149/02), EFT C 149 af 28.5.1999, s. 16.

⁴⁵ Rådets afgørelse af 17. december 2001 om et handlingsprogram for udveksling, bistand og uddannelse med henblik på beskyttelse af euroen mod falskmøntneri ("PERICLES"-programmet), (2001/923/EF), EFT L 339 af 21.12.2001 s. 50.

⁴⁶ Counterfeit Monitoring System.

⁴⁷ Kommissionens rapporter på grundlag af artikel 11 i Rådets rammeafgørelse af 29. maj 2000 om styrkelse af beskyttelsen mod falskmøntneri, ved hjælp af strafferetlige og andre sanktioner, i forbindelse med indførelsen af euroen, KOM(2001) 771 endelig udg., af 13. december 2001 og KOM(2003) 532 endelig udg., af 3. september 2003.

⁴⁸ En sådan EU-lovgivning vil kræve, at alle producenter eller importører af printere, scannere og billedbehandlingsprogrammer med hjemsted i EU indbygger hensigtsmæssige detektorer i deres produkter; dette skal være baseret på falskmøntnerafskrækkelsessystemet (CDS), som er udviklet af ECB og andre centralbanker.

3. **HORISONTALE VÆRKTØJER TIL STYRKELSE AF KAMPEN MOD ORGANISERET ØKONOMISK KRIMINALITET**

Europa-Kommissionen har til hensigt at udvikle og forstærke en række horisontale foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet i almindelighed, som ligeledes er relevante for kampen mod organiseret økonomisk kriminalitet.

3.1. **Åbenhed i visse juridiske enheder**

Overordnet er der behov for forbedrede standarder for åbenhed og integritet i de offentlige myndigheder og private enheder med henblik på at forebygge og afskrække fra økonomisk kriminalitet i almindelighed og dermed bidrage til en mere effektiv opsporing af organiseret økonomisk kriminalitet. FATF har fremhævet behovet for at lette adgangen til oplysninger om juridiske personers egentlige ejerskab og kontrol, hvor ihændehaveraktiver og fondsmidler kræver særlig opmærksomhed.⁴⁹ Behovet for større åbenhed i forbindelse med egentligt ejerskab blev ligeledes anerkendt i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tampere i oktober 1999.⁵⁰

I en rapport udarbejdet på Kommissionens vegne⁵¹ konkluderede man, at den manglende åbenhed navnlig med hensyn til identifikation af den egentlige ejer, brugen af fondsmidler eller tilsvarende instrumenter og brugen af stråmænd hæmmer det internationale samarbejde i kampen mod hvidvaskning af penge. I henstilling 33 og 34 i FATF's 40 henstillinger fremhæver man ligeledes risikoen for, at ihændehaveraktier og fondsmidler kan misbruges til hvidvaskning af penge.

Parmalat-sagen og andre skandaler har vist, at der findes mange mangler. Kommissionen er nu i færd med at gennemføre sit program for forsvarlig virksomhedsforvaltning og selskabsret, som er rettet mod en række områder, hvor der er konstateret svagheder. Kommissionen har for nylig vedtaget et forslag til direktiv om revision af det ottende selskabsretsdirektiv om lovbestemt revision. Spørgsmål som tilsyn med revisorer, som skal varetages af uafhængige tilsynsorganer, tages op; af andre spørgsmål kan nævnes koncernrevisorers fulde ansvar for børsnoterede selskabers konsoliderede regnskaber; behovet for funktionelle og uafhængige revisionsudvalg i alle børsnoterede selskaber; en styrkelse af sanktionsordningerne, samt hvorvidt det europæiske samarbejde mellem alle tilsynsorganer bør styrkes. Desuden indgår en samarbejdsmodel med lovgivere i tredjelande.

Desuden skal arbejdet vedrørende ikke-administrerende eller tilsynsførende direktører fremskyndes; vedrørende kravet om, at alle direktører gøres kollektivt ansvarlige for virksomhedens regnskaber; og om sikring af fuldstændige oplysninger og afsløring af en koncerns struktur og forbindelser inden for koncernen. Når man benytter sig af skattely og medier med særlige formål, overvejes det fortsat, hvorvidt

⁴⁹ Se navnlig henstilling 33 og 34 i de 40 FATF-henstillinger.

⁵⁰ I konklusion 54 hedder det: "Under behørig hensyntagen til databeskyttelse bør der skabes større gennemsigtighed i forbindelse med finansielle transaktioner og ejerskab af selskaber...".

⁵¹ Undersøgelse af bestemmelser og disses gennemførelse i EU's medlemsstater, der hindrer et internationale samarbejde over for hvidvaskning af penge, Transcrime Research Institute, endelig rapport, oktober 2001, findes på <http://www.transcrime.unitn.it>.

sådanne særlige transaktioner skal opføres i selskabets regnskaber, hvorvidt deres formål skal forklares, og hvorvidt koncernens revisor skal være ansvarlig for at kontrollere, at beskrivelsen er i overensstemmelse med virkeligheden.

Behovet for større åbenhed for at forhindre, at den organiserede kriminalitet trænger ind i den offentlige og den private sektor, blev ligeledes taget op i "millenniumstrategien"⁵². Kommissionen har for nylig finansieret en undersøgelse⁵³, hvori man analyserer medlemsstaternes foranstaltninger med henblik på at forhindre, at organiserede kriminelle grupper og terrorgrupper trænger ind i juridiske personer. En mere detaljeret diskussion af undersøgelsens resultater kan findes i Kommissionens meddelelse om bekæmpelse af terrorisme og andre former for alvorlig kriminalitet.⁵⁴

Kommissionen mener, at bedre regler for åbenhed kan bidrage til at bekæmpe den organiserede økonomiske kriminalitet, men disse regler skal udformes i tæt samarbejde med repræsentanter fra den ikke-statslige sektor. Større åbenhed inden for virksomhedssektoren kan påvirke effektiviteten og de økonomiske omkostninger, idet der f.eks. kræves en nøjere undersøgelse af direktørers eller aktionærers identitet. Som opfølgning på Kommissionens interne arbejdsdokument om åbenhed for juridiske personer⁵⁵ foreslår Kommissionen, at den fortager en costbenefitanalyse i forbindelse med en forbedring af åbenhedsforanstaltninger for at bidrage til bekæmpelsen af organiseret økonomisk kriminalitet.

Desuden erkender Kommissionen, at større åbenhed og informationsudveksling ikke blot er relevante i kampen mod organiseret økonomisk kriminalitet, men også kan spille en central rolle inden for andre områder af interesse for EU. Nye metoder til forebyggelse og bekæmpelse af uredelighed på det finansielle område med særligt fokus på bl.a. virksomhedernes brug af komplekse og uigennemskuelige strukturer (herunder visse derivater) i underafdelinger og andre medier med særlige formål til at begå og skjule uredelighed på finans- og skatteområdet. Et af målene kunne være at anbefale en omfattende og konsekvent EU-metode til håndtering af denne type af uredelighed.

3.2. Samarbejde mellem den private og den offentlige sektor

Samarbejdet mellem den finansielle sektor og andre erhvervssektorer og de retshåndhævende myndigheder på EU-plan skal spille en central rolle ved forebyggelse og afsløring af hvidvaskning af penge og andre former for økonomisk kriminalitet. Dette kan lette identifikationen af bedste praksis i erhvervslivet, tilskynde til udveksling af idéer og fremme en styrkelse af sektorbaserede, interne kontroller. Man mener, at en betydelig del af den organiserede økonomiske

⁵² Forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet: En EU-strategi for begyndelsen af det nye årtusind 2000/C 124/01. Se navnlig henstilling nr. 3.

⁵³ Comparative Study into Member States' Measures to Prevent the Infiltration of Legal Entities by Organised Crime and Terrorist Groups - Institute of Advanced Legal Studies, september 2003.

⁵⁴ Kommissionens meddelelse om foranstaltninger, der bør indføres til bekæmpelse af terrorisme og andre former for grov kriminalitet, navnlig med henblik på at fremme informationsudvekslingen, vedtaget af Kommissionen den 29.3.2004 (KOM(2004) 221 endelig).

⁵⁵ Internt arbejdsdokument i Kommissionen om åbenhed for juridiske personer og foranstaltninger med henblik på at øge åbenheden i bank/finanssektoren i forbindelse med indsatsen for bekæmpelse af hvidvaskning af penge, Bruxelles, 16.10.2001, SEK(2001) 1645.

kriminalitet ikke anmeldes. Ved at fremme et tættere samarbejde mellem politiet (eller andre retshåndhævende myndigheder) og den private sektor kan man muligvis tilskynde til en øget indberetning af økonomisk kriminalitet.

I forbindelse med hvidvaskning af penge bør et udvidet samarbejde mellem de retshåndhævende myndigheder, de offentlige myndigheder samt finanssektoren og andre erhvervssektorer tilskynde til **afsløring og fjernelse af sårbare områder** inden for de finansielle systemer, som den organiserede kriminalitet søger at udnytte⁵⁶.

Kommissionen har til hensigt at fremme samarbejdet mellem den private og den offentlige sektor i EU-forumet for forebyggelse af organiseret kriminalitet og ved at tilskynde til mere forskning på området. Med udgangspunkt i Dublin-konferencen om bekæmpelse af organiseret kriminalitet i partnerskab⁵⁷ vil Kommissionen i samråd med andre instanser udvikle en handlingsplan for et sådant samarbejde på EU-plan.

Kommissionen vil undersøge mulighederne for koordinering mellem retshåndhævende myndigheder/regeringsembetsmænd og repræsentanter for den finansielle sektor og andre erhvervssektorer, som er udsat for organiseret økonomisk kriminalitet.

3.3. Finansielle undersøgelser

Finansielle undersøgelser er et af værktøjerne til at få flere oplysninger om organiserede kriminelle gruppers aktiviteter og adfærdsmønstre og kan være værdifulde for undersøgelser i medlemsstaterne. Hvis kampen mod organiseret kriminalitet skal tages alvorligt, er der et tvingende behov for at prioritere økonomisk kriminalitet blandt politichefernes ansvarsområder og afsætte de nødvendige ressourcer samt opfylde de nødvendige uddannelsesbehov inden for de politimæssige og retlige myndigheder.

Finansielle undersøgelser kan spille en vigtig rolle i politikkerne til bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Denne form for undersøgelsesteknik bør anvendes i videre udstrækning på både nationalt og i relevante tilfælde europæisk plan.⁵⁸ Hvis man vil ramme den organiserede kriminalitet og finansieringen af denne, kræves der en ny indfaldsvinkel i forhold til de traditionelle principper for bekæmpelse af kriminalitet. Ved efterforskning af økonomisk kriminalitet er det nødvendigt at anvende metoden med "hele lovovertredelsen" og indlede samtidige efterforskninger rettet mod selve lovovertredelsen og andre aktiviteter med forbindelse til denne. **Kampen mod organiseret økonomisk kriminalitet kan styrkes gennem udformning af en fælles politik for udvikling og gennemførelse af finansielle undersøgelser som**

⁵⁶ I juli 2003 annoncerede det amerikanske ministerium for indre sikkerhed et nyt program for udveksling af data med den private sektor om sikkerhedshuller og sårbarheder i det finansielle system, som er afsløret i forbindelse med undersøgelser, for at hjælpe private virksomheder med at forbedre deres forsvar mod hvidvaskning af penge og anden økonomisk kriminalitet.

⁵⁷ Dublin-konferencen om bekæmpelse af organiseret kriminalitet i partnerskab fandt sted den 20. og 21. november 2003. Den blev finansieret af Europa-Kommissionens AGIS-program med støtte fra det irske ministerium for retlige anliggender, lighed og lovgivningsreform og det nederlandske center for internationalt politisamarbejde. I konferencens sluterklæring, Dublin-erklæringen, opstilles der en række henstillinger vedrørende oprettelsen af partnerskaber til forebyggelse af organiseret kriminalitet.

⁵⁸ Se navnlig henstilling 27 i de 40 FATF-henstillinger.

efterforskningsteknik. Man bør ligeledes overveje at indføre standardregler for organer, der foretager finansielle undersøgelser i hele EU, navnlig i forbindelse med sådanne organers finansiering, uddannelsesbehov og samarbejdsmekanismer.

Medlemsstaterne bør styrke Europol's beføjelser i overensstemmelse med udviklingen i behovene for finansielle undersøgelser. Europol bør have beføjelser til at gennemføre finansielle undersøgelser sideløbende med undersøgelser af organiseret kriminalitet inden for en bestemt sektor.

Kommissionen foreslår, at der nedsættes en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter for Europa-Kommissionen (herunder OLAF), Europol og Eurojust, der har til formål at udarbejde minimumsstandarder for nationale strafferetlige efterretningssystemer med henblik på at lette en effektiv strategisk og taktisk analyse, videre planlægning og operationer, som alle bidrager til en effektiv, efterretningsbaseret retshåndhævelse i EU.

3.4. Statistikker og benchmarking

Kampen mod organiseret økonomisk kriminalitet kan styrkes gennem indførelse af en fælles sprogbrug for økonomisk kriminalitet. Dette vil også bidrage til udviklingen i retning af pålidelige og sammenlignelige statistikker, der kan vise tendenserne på dette område. I henstilling 32 i de 40 FATF-henstillinger opfordres der til udformning af omfattende statistikmekanismer for at effektivisere systemerne til bekæmpelse af hvidvaskning af penge. Et fælles system til måling af omfanget af indberetning af mistænkelige transaktioner, retssager vedrørende hvidvaskning af penge, domfældelser og andre retlige følger af indberetning af mistænkelige transaktioner vil være et værdifuldt værktøj i forbindelse med indførelsen af advarselssystemer og evaluering af effektiviteten af politikkerne på dette område. I artikel 30, stk. 2, litra d, i traktaten om Den Europæiske Union hedder det, at den fælles handling vedrørende politisamarbejde skal omfatte oprettelsen af et forsknings-, dokumentations- og statistiknet vedrørende grænseoverskridende kriminalitet. I henstilling nr. 1 i millenniumstrategien tales der om en fælles EU-definition af, hvilke emner og fænomener der vedrører organiseret kriminalitet, og indkredsning af nye udviklingstendenser⁵⁹.

Kommissionen har til hensigt sammen med de interesserede parter at fremme mekanismer til indsamling af relevante data og statistikker navnlig vedrørende organiseret økonomisk kriminalitet. Kommissionen støtter ligeledes indførelsen af et sæt af økonomiske risikovurderinger af sektorbaseret organiseret kriminalitet med henblik på at formulere en europæisk metodologi vedrørende vurdering af økonomiske risici og negative konsekvenser for økonomien.

3.5. Sikring mod kriminalitet

Kommissionens tjenestegrene arbejder på en mekanisme, der skal lette identificering af forslag til lovgivning, som uforvarende kan skabe muligheder for kriminalitet. I en

⁵⁹ Forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet: En EU-strategi for begyndelsen af det nye årtusind - EFT C 124 af 3/5/2000. I henstilling 1 omtaler man indirekte behovet for et sammenhængende statistikapparat, der kan lette afgrænsningen af organiseret kriminalitet, måling af udviklingstender i Europa og vurdering af effektiviteten af de vedtagne og gennemførte politikker.

efterfølgende fase kan det være muligt at udvide denne form for vurdering af kriminalitetsrisiko til områder uden for lovgivningsprocessen. Dette kan omfatte procedurer og processer omkring områder som anmeldelsesblanketter til forsikringskrav eller ansøgninger om kreditkort med henblik på at mindske mulighederne for svig. Hvad angår svig over for Fællesskabets budget har Kommissionen/OLAF iværksat et initiativ til sikring mod svig, der er udformet med henblik på at identificere og fjerne mulighederne for svig i Fællesskabets forslag til lovgivning og andre forslag.⁶⁰

3.6. Evaluering og overvågning af politikker

Europa-Kommissionen lægger særlig vægt på den gensidige evalueringsmekanisme, der f.eks. er indført under Rådets tværfaglige gruppe. **Kommissionen regner med at foretage en fuldstændig evaluering af effektiviteten og virkningerne af politikker og foranstaltninger i kampen mod organiseret økonomisk kriminalitet i EU i 2005. Formålet med disse evalueringer bliver at identificere bedste praksis samt områder, hvor der kan gennemføres supplerende foranstaltninger i kampen mod organiseret økonomisk kriminalitet.**

3.7. Uddannelsesprogrammer, workshops og undersøgelser

Uddannelse er et centralt aspekt i bekæmpelsen af organiseret økonomisk kriminalitet. De retshåndhævende og retlige myndigheder og den relevante private sektor skal udstyres med de nødvendige færdigheder og den nødvendige viden. Gennem uddannelse skal personalet og om muligt civilsamfundet motiveres, idet man fokuserer på de økonomiske og sociale forudsætninger, der danner grundlaget for kampen mod organiseret økonomisk kriminalitet.

Europa-Kommissionen vil fortsat gennemføre og/eller finansiere seminarer, workshops og undersøgelser under AGIS-programmet. Nærmere oplysninger herom kan findes på siderne om frihed, sikkerhed og retfærdighed på Europa-webstedet (www.europa.eu.int).

4. POLITIKKER TIL STØTTE FOR GENNEMFØRELSEN AF FORANSTALTNINGER TIL FOREBYGGELSE OG BEKÆMPELSE AF ORGANISERET ØKONOMISK KRIMINALITET

4.1. Finansiering af foranstaltninger til bekæmpelse af organiseret økonomisk kriminalitet

Den 10. februar offentliggjorde Kommissionen en meddelelse om de finansielle overslag efter 2006 med titlen "Fremtiden skaber vi i fællesskab - Politikudfordringer og budgetmidler i det udvidede EU 2007-2013 (KOM(2004) 101 endelig udg.). I meddelelsen identificeres området med frihed, sikkerhed og retfærdighed som en prioritering inden for den overordnede politiske ramme og som "en ny udfordring for integrationen". Blandt prioriteringerne inden for området med sikkerhed er et øget fokus på forebyggelse af kriminelle aktiviteter, "navnlige hvad angår nye former og midler inden for alvorlig og organiseret kriminalitet". Denne forpligtelse til indførelse af nye finansieringsmekanismer vil bidrage til at udvide den overordnede

⁶⁰ Kommissionens meddelelse af 7.12.2001, SEK(2001) 2029 endelig udg.

debat om og udviklingen af politikker til brug for en effektiv kamp mod organiseret økonomisk kriminalitet på EU-plan. Europa-Kommissionen vil dermed spille en central rolle med hensyn til at støtte, overvåge og videreudvikle lovgivningsmæssige og politiske initiativer på dette område.

4.2. Styrkelse af eksisterende foranstaltninger til bekæmpelse af organiseret økonomisk kriminalitet

EU's tekniske bistandsprogrammer sigter mod at hjælpe tredjelande med at forbedre deres muligheder for at opfylde europæiske eller internationale standarder. Der findes en stigende tendens til at medtage aspekter vedrørende retlige og indre anliggender i disse programmer, navnlig med hensyn til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. EU har også indgået en række aftaler med tredjelande, senest med USA om gensidig bistand inden for strafferetlig forfølgelse den 25. juni 2003.⁶¹ Europa-Kommissionen har til hensigt at undersøge muligheden for at indgå lignende aftaler mellem Den Europæiske Union og andre lande. Kommissionen erindrer også om nødvendigheden⁶² af at forbedre sammenhængen i Fællesskabets politikker over for skattely og finansparadiser som et middel til at fremme europæiske eller internationale standarder for bedste praksis.

5. KONKLUSION

Organiseret økonomisk kriminalitet undergraver de lovlige økonomiske aktører og styrker skyggeøkonomien, hvilket nedsætter den økonomiske vækst og reducerer de offentlige ressourcer. Kampen mod organiseret økonomisk kriminalitet får stadig større betydning, når man erkender, at nedbringelsen af denne type kriminalitet har større indvirkning på kampen mod organiseret kriminalitet i almindelighed. Penge er den organiserede kriminalitets levebrød og ved at mindske eller fjerne de organiserede kriminelle gruppers adgang til penge kan man svække sådanne grupper betydeligt.

Kampen mod hvidvaskning af penge har stået højt på Den Europæiske Unions politiske dagsorden i en årrække med udgangspunkt i behovet for at beskytte det finansielle system samt for at fremme bestræbelserne på at bekæmpe organiseret kriminalitet. De tragiske begivenheder den 11. september 2001 og den internationale enighed om at bekæmpe finansieringen af terrorisme har gjort dette arbejde mere synligt og betydningsfuldt.

Samtidig med at Kommissionen anerkender, at der allerede er indført vidtrækkende foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvaskning af penge, er den fast besluttet på at fortsætte kampen mod hvidvaskning af penge og udarbejde lovgivning på baggrund af et stadig mere komplekst finanssystem.

⁶¹ Ud over gensidig strafferetlig bistand vedrører aftalen mellem EU og USA også områder, der er mere specifikke for økonomisk kriminalitet, navnlig udveksling af bankkontooplysninger vedrørende juridiske eller fysiske personer, der er mistænkt eller tiltalt for overtrædelser af straffelovgivningen.

⁶² Se meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg om "Skattepolitik i EU - prioriteringer for de kommende år". (KOM (2001)260 endelig udg. af 23. maj 2001).

Gennem første og andet hvidvaskningsdirektiv har man indført betydelige kontroller med henblik på at lette afsløringen af hvidvaskning af penge og andre formuegoder, der stammer fra kriminelle aktiviteter. Dette arbejde vil fortsætte. I Kommissionens forslag til et tredje hvidvaskningsdirektiv, som den fremsætter i juni 2004, vil man forsøge at konsolidere og styrke denne metode. I forslaget til et tredje direktiv vil man skitsere ændringerne til de eksisterende direktiver, som er nødvendige for at tage hensyn til de reviderede 40 FATF-henstillinger og andre nødvendige ændringer for at styrke forebyggelsen af hvidvaskning af penge.

Alle interessenter skal inddrages i kampen mod organiseret økonomisk kriminalitet i en kombineret indsats for at identificere, overvåge og bekæmpe kriminalitet. Udviklingen af et øget samarbejde mellem den private og offentlige sektor er et centralt aspekt på dette område. Samtidig vil et styrket samarbejde og øget informationsudveksling mellem alle niveauer af retshåndhavende myndigheder både internt og internationalt spille en betydelig rolle i denne sammenhæng. Der er behov for øget fokus på den strategiske rolle, som Europol og Eurojust skal spille i fælles og parallelle efterforskninger, samt koordineringen mellem Europol og nationale retshåndhavende og retlige myndigheder.

Finansielle undersøgelser skal gøres til en rutinemæssig del af de retshåndhavende aktiviteter, idet man anvender en fremgangsmåde, hvor der tages højde for "hele forbrydelsen", og hvor man indsamler oplysninger om kriminelle netværk og modtagerne af indtægterne fra organiseret kriminalitet. Effektive værktøjer til identifikation, indefrysning og konfiskation af organiserede kriminelles redskaber og formuegoder, eventuelt med bistand fra instanser, der er specialiserede i inddrivelse af formuegoder og civile retlige procedurer, skal undersøges nærmere.

Kriminelle udnytter muligheden for at skjule identiteten af den virkelige ejer af formuegoder, muligheden for let at etablere virksomheder samt brugen af stråmænd. Derfor er åbenhed fortsat et vigtigt aspekt af kampen mod organiseret økonomisk kriminalitet, og der er behov for en yderligere indsats på dette område.

Der er ligeledes brug for andre former for støtte for at optimere kampen mod organiseret økonomisk kriminalitet. Der er behov for at udvikle værktøjer til måling af omfanget af bestemte typer af denne kriminalitet, at overvåge nye tendenser og evaluere effektiviteten af de forskellige politikker. Det er vigtigt at evaluere de politiske foranstaltninger til bekæmpelse af organiseret økonomisk kriminalitet. Kommissionen vil derfor foreslå en fuldstændig evaluering af effektiviteten af foranstaltningerne på dette område for at bidrage til at identificere bedste praksis samt områder, hvor der kan være behov for en yderligere indsats.

Europa-Kommissionen ser kampen mod organiseret økonomisk kriminalitet som en central prioritering i de kommende år og er fast besluttet på at spille en central rolle i forbindelse med vedtagelsen af effektive og omkostningseffektive foranstaltninger på dette område som skitseret i denne meddelelse.