

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.11.2008
COM(2008) 766 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Opbrengsten van georganiseerde criminaliteit

Misdaad mag niet lonen

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	3
2.	WAAROM RICHTEN WE ONS OP DE OPBRENGSTEN UIT MISDRIJVEN?	3
3.	LOPENDE ZAKEN OP HET GEBIED VAN EU-WETGEVING	4
3.1.	De huidige regelgeving en de gebrekkige tenuitvoerlegging ervan.....	4
3.2.	Herschikking van de EU-wetgeving	6
3.3.	Argumenten voor nieuwe wettelijke bepalingen.....	6
3.3.1.	Confiscatie zonder strafrechtelijke veroordeling (civielrechtelijke confiscatie)	6
3.3.2.	Bezit van "ongerechtvaardigde" vermogensbestanddelen strafbaar stellen.....	7
3.3.3.	Zorgen voor wederzijdse erkenning van beslissingen tot bevrozing en confiscatie ...	7
3.3.4.	Het toepassingsgebied van verplichte confiscatie verruimen	8
3.3.5.	Toe zien op de verplichte verstrekking van informatie over bankrekeningen.....	8
4.	SAMENWERKING TUSSEN NATIONALE AUTORITEITEN.....	8
4.1.	De oprichting van nationale bureaus voor de ontneming van vermogens- bestanddelen.....	8
4.2.	Opzetten van effectieve bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen.....	9
4.2.1.	De structuur van ARO's	9
4.2.2.	Informatie-uitwisseling tussen de ARO's.....	10
4.2.3.	Aan de ARO's te verlenen bevoegdheden.....	10
4.3.	Coördinatie tussen ARO's – de rol van Europol en Eurojust.....	10
5.	INTERNATIONALE SAMENWERKING MET DERDE LANDEN.....	11
6.	BEGELEIDENDE NIET-WETGEVENDE MAATREGELEN.....	11
6.1.	Nieuwe instrumenten voor doeltreffender ondersteuning van confiscatieprocedures	11
6.2.	Het verbeteren van de financiële onderzoeken en financiële-criminaliteitsanalyses.	12
6.3.	Het bijhouden van regelmatige en vergelijkbare statistieken over confiscatie	12
7.	CONCLUSIE – TIEN STRATEGISCHE PRIORITEITEN	12

1. INLEIDING

Deze mededeling heeft betrekking op het confisqueren en invorderen van de opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie¹.

De lidstaten van de Europese Unie (EU) volgen voor het confisqueren van opbrengsten van misdrijven verschillende wettelijke procedures. Doeltreffende nationale bureaus voor het opsporen van vermogensbestanddelen zijn een eerste voorwaarde voor succesvolle confiscatie en internationale samenwerking.

De Europese Unie kan voor een toegevoegde waarde zorgen door:

- (1) de EU-wetgeving coherenter te maken en verder te verbeteren,
- (2) coördinatie, informatie-uitwisseling en samenwerking tussen nationale bureaus te bevorderen,
- (3) ondersteuning te bieden bij het ontwikkelen van nieuwe instrumenten voor de identificatie en opsporing van vermogensbestanddelen,
- (4) de uitvoering van beslissingen tot bevrozing en confiscatie te vergemakkelijken,
- (5) de samenwerking met derde landen te vergemakkelijken door overeenkomsten te bekrachtigen en overeenkomsten inzake de verdeling van vermogensbestanddelen te bevorderen,
- (6) partners door middel van EU-financieringsprogramma's te helpen bij het ontwikkelen van nieuwe initiatieven.

2. WAAROM RICHTEN WE ONS OP DE OPBRENGSTEN UIT MISDRIJVEN?

Bij het verstoren van de activiteiten van de georganiseerde misdaad komt het erop aan criminelen de opbrengsten van misdrijven te ontnemen. Georganiseerde bendes bouwen grootschalige internationale netwerken op en vergaren aanzienlijke winsten uit diverse criminele activiteiten. De opbrengsten van misdrijven worden witgewassen en weer in de legale economie gestoken.

Het is van het grootste belang dat de nationale systemen tegen het witwassen van geld en de internationale samenwerking op dit gebied doeltreffend zijn. Maar ook wanneer opbrengsten uit misdaad succesvol zijn witgewassen, kunnen de vermogensbestanddelen van de georganiseerde misdaad door financieel inlichtingen- en spoorwerk nog worden geïdentificeerd, in beslag genomen en ingevorderd.

Confiscatie en invordering van criminele vermogensbestanddelen blijkt bijzonder doeltreffend bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad, die immers sterk op winst gericht is².

¹ De mededeling is gebaseerd op informele deskundigenbijeenkomsten die de Commissie heeft belegd, contacten met autoriteiten in de lidstaten, de conclusies van een pan-Europese conferentie over bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen, en een onderzoek van de Commissie naar confiscatie in de lidstaten (nog niet gepubliceerd).

Confiscatie voorkomt dat crimineel kapitaal wordt gebruikt om andere criminele activiteiten te financieren, het vertrouwen in de financiële wereld aan te tasten en de bovenwereld te corrumperen. Confiscatie heeft een afschrikkend effect doordat het duidelijk maakt dat "misdaad niet loont"³. Dit kan ertoe bijdragen dat negatieve rolmodellen uit plaatselijke gemeenschappen verdwijnen. In sommige gevallen is het mogelijk door acties waarbij de opbrengsten van misdrijven worden geconfisqueerd, de leidinggevenden binnen misdaadorganisaties te treffen, naar wie zelden onderzoek en vervolging wordt ingesteld.

Momenteel is het totale aantal confiscaties in de EU betrekkelijk beperkt en zijn de van de georganiseerde misdaad ingevorderde bedragen bescheiden, vooral in verhouding tot de geschatte inkomsten van georganiseerde bendes. Het is dan ook wenselijk om vaker gebruik te maken van confiscatieprocedures.

3. LOPENDE ZAKEN OP HET GEBIED VAN EU-WETGEVING

Met het oog op een gemeenschappelijke aanpak van confiscatie worden er op nationaal niveau vier EU-kaderbesluiten ten uitvoer gelegd. Bij drie ervan levert de tenuitvoerlegging problemen op.

3.1. De huidige regelgeving en de gebrekkige tenuitvoerlegging ervan

*Kaderbesluit 2001/500/JBZ*⁴ voorzag in de harmonisering van een aantal nationale bepalingen inzake confiscatie en strafrechtelijke sancties wegens witwassen van geld. Over het algemeen is deze tekst door de meeste lidstaten betrekkelijk goed omgezet.

In *Kaderbesluit 2003/577/JBZ*⁵ wordt het beginsel van de wederzijdse erkenning toegepast op beslissingen tot bevrozing van vermogensbestanddelen of bewijsstukken. De omzetting door de lidstaten gaat met aanzienlijke vertragingen gepaard. Er is weinig informatie beschikbaar over de praktische toepassing van de bepalingen die moeten waarborgen dat vermogensbestanddelen of bewijsstukken die zich in de ene lidstaat bevinden, kunnen worden bevroren op grond van een beslissing die door een justitiële autoriteit van een andere lidstaat is genomen en met een specifiek certificaat rechtstreeks is toegezonden aan de uitvoerende rechterlijke autoriteit. Blijkbaar is het certificaat waarmee de tenuitvoerlegging van beslissingen tot bevrozing kan worden aangevraagd, nogal moeilijk in te vullen en bevat het niet alle nodige velden. Daarom grijpen de rechterlijke autoriteiten vaak terug op de modelformulieren voor wederzijdse rechtshulp. Als deze ontwikkeling aanhoudt, zijn de doelstellingen van dit kaderbesluit niet volledig verwezenlijkt.

² In de tijdens zijn vergadering van 12-13 juni 2007 aangenomen conclusies verzocht de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken de lidstaten "meer te doen aan de financiële aspecten van onderzoek en vervolging, bijvoorbeeld wat betreft de inbeslagneming van vermogensbestanddelen."

³ Een door het ministerie van Binnenlandse Zaken van het Verenigd Koninkrijk verricht onderzoek naar illegale drugshandel uit 2007 wees uit dat confiscatie in criminele kringen als krachtig afschrikmiddel wordt beschouwd.

⁴ Kaderbesluit 2001/500/JBZ van de Raad van 26 juni 2001 inzake het witwassen van geld, de identificatie, opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van hulpmiddelen en van opbrengsten van misdrijven (PB L 182 van 5.7.2001, blz. 1).

⁵ Kaderbesluit 2003/577/JBZ van de Raad van 22 juli 2003 inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken (PB L 196 van 2.8.2003, blz. 45).

Het doel van *Kaderbesluit 2005/212/JBZ*⁶ is ervoor te zorgen dat de lidstaten effectieve regels invoeren voor confiscatie, onder meer inzake de bewijslast ten aanzien van de oorsprong van de betrokken vermogensbestanddelen. Uit het uitvoeringsverslag van de Commissie van december 2007⁷ bleek dat de meeste lidstaten traag te werk gaan bij het treffen van maatregelen om de confiscatiemogelijkheden uit te breiden. De bepalingen van het kaderbesluit blijken onduidelijk te zijn en daardoor maar mondjesmaat te worden omgezet. Bovendien voorziet het kaderbesluit in alternatieve criteria voor ruimere confiscatiemogelijkheden. Wellicht heeft dit de mogelijkheden voor wederzijdse erkenning *de facto* beperkt. De betrokken nationale autoriteiten zullen alleen uitvoering geven aan beslissingen tot confiscatie van andere lidstaten, als deze berusten op dezelfde gronden voor confiscatie als die van de ontvangende lidstaat.

In *Kaderbesluit 2006/783/JBZ*⁸ wordt het beginsel van wederzijdse erkenning toegepast op beslissingen tot confiscatie. De voornoemde criteria voor ruimere confiscatiemogelijkheden en de bepalingen inzake wederzijdse erkenning van beslissingen tot confiscatie moeten beter worden gecoördineerd. Volgens de laatstgenoemde bepalingen is een van de legitieme redenen voor het niet erkennen of niet uitvoeren van een beslissing tot confiscatie het feit dat deze buiten de optie(s) valt die de uitvoerende lidstaat ter omzetting van *Kaderbesluit 2005/212/JBZ* in haar nationale wetgeving heeft vastgelegd. Bovendien lijkt *Kaderbesluit 2006/783/JBZ* uitsluitend betrekking te hebben op beslissingen tot confiscatie die in het kader van strafrechtelijke procedures worden gegeven. Derhalve hoeven op basis van civielrechtelijke confiscatieprocedures of breder gebruik van fiscale bevoegdheden gegeven beslissingen tot confiscatie niet noodzakelijkerwijs in alle lidstaten ten uitvoer te worden gelegd. De kwestie van wederzijdse erkenning is bijzonder relevant, aangezien deze procedures met name in "common law"-landen steeds vaker worden gebruikt en zeer effectief blijken bij het aanpakken van de opbrengsten van activiteiten van de georganiseerde misdaad. Het is nog te vroeg om eventuele vertragingen bij de omzetting van dit kaderbesluit in nationale wetgeving vast te stellen.

Naast de voornoemde kaderbesluiten voorziet ook het *Tweede Protocol⁹ bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen*¹⁰, dat eind 2008 in werking treedt, in confiscatiemaatregelen, alsmede in operationele samenwerking met de lidstaten bij de bestrijding van fraude en witwaspraktijken (onder meer door confiscatie). Het *voorstel voor een kaderbesluit betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel ter verkrijging van voorwerpen, documenten en gegevens voor*

⁶ Kaderbesluit 2005/212/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, alsmede van de daarbij gebruikte hulpmiddelen en de door middel daarvan verkregen voorwerpen (namaak, piraterij) (PB L 68 van 15.3.2005, blz. 49).

⁷ Verslag van de Commissie op grond van artikel 6 van het Kaderbesluit van de Raad van 24 februari 2005 inzake de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, alsmede van de daarbij gebruikte hulpmiddelen en de door middel daarvan verkregen voorwerpen (2005/212/JBZ), COM(2007)805.

⁸ Kaderbesluit 2006/783/JHA van de Raad van 6 oktober 2006 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie (PB L 328 van 24.11.2006, blz. 59).

⁹ Tweede Protocol, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB C 221 van 19.7.1997, blz. 12).

¹⁰ Overeenkomst, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB Commissie van 27.11.1995, blz. 49).

gebruik in strafprocedures¹¹, dat eind 2008 formeel zou moeten worden goedgekeurd, bevat voorschriften voor de follow-up van de op grond van Kaderbesluit 2003/577/JBZ gegeven beslissingen tot bevrozing. Ook is er een aantal bepalingen in opgenomen van het Protocol bij de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken¹².

3.2. Herschikking van de EU-wetgeving

De bestaande wetteksten worden dus maar ten dele omgezet. Sommige bepalingen in de kaderbesluiten zijn niet erg duidelijk, waardoor de omzetting in nationale wetgeving te wensen overlaat. Als de criteria voor ruimere confiscatiemogelijkheden, enerzijds, en de bepalingen inzake de tenuitvoerlegging van beslissingen tot confiscatie in een andere lidstaat, anderzijds, onvoldoende op elkaar zijn afgestemd, kan dit de wederzijdse erkenning behoorlijk in de weg staan. Een belangrijk punt is de wederzijdse erkenning van beslissingen tot bevrozing en confiscatie op grond van civielrechtelijke confiscatieprocedures of door middel van breder gebruik van fiscale bevoegdheden. Het is van essentieel belang te beschikken over geschikte en effectieve mechanismen voor het bevroren en confisqueren van vermogensbestanddelen in het buitenland. [In het licht van het bovenstaande dient een herschikking van de bestaande EU-regelgeving te worden overwogen. Dit zou aansluiten bij het streven van de EU naar vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving en zou de duidelijkheid en samenhang van de bestaande teksten ten goede komen.]

3.3. Argumenten voor nieuwe wettelijke bepalingen

De Commissie zal zich niet alleen buigen over een herschikking van de bestaande regelgeving, maar ook nagaan of bepaalde juridische begrippen kunnen worden uitgebreid, en nieuwe regels toevoegen om de confiscatiemogelijkheden te verruimen. Aangezien confiscatiemaatregelen (zoals de omkering van de bewijslast) gevolgen kunnen hebben voor de grondrechten (zoals het eigendomsrecht en het beroepsrecht), is echter een evenwichtige aanpak geboden en moet er voor passende waarborgen worden gezorgd. De navolgende ideeën zijn ontleend aan de praktijk in de lidstaten en verdienen wellicht meer aandacht.

3.3.1. Confiscatie zonder strafrechtelijke veroordeling (civielrechtelijke confiscatie)

Naar de rechtspraak van de meeste lidstaten is confiscatie een sanctie naar aanleiding van een strafrechtelijke veroordeling. Een nieuw rechtsinstrument zou echter gevallen kunnen omschrijven waarin confiscatie plaatsvindt zonder voorafgaande strafrechtelijke veroordeling (en zo FATF-aanbeveling 3¹³ in EU-wetgeving omzetten). Bijvoorbeeld:

- (i) als het vermoeden bestaat dat vermogensbestanddelen met zware misdrijven zijn verkregen, omdat zij niet in verhouding zijn met het aangegeven inkomen van de

¹¹ Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel ter verkrijging van voorwerpen, documenten en gegevens voor gebruik in strafprocedures (COM(2003) 688 definitief van 14.11.2003).

¹² Akte van de Raad van 16 oktober 2001 tot vaststelling, overeenkomstig artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, van het Protocol bij de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie (PB C 326 van 21.11.2001).

¹³ Aanbeveling 3 van de veertig FATF-aanbevelingen moedigt landen aan, maatregelen te nemen waarmee confiscatie toegestaan wordt "zonder dat een strafrechtelijke veroordeling vereist is, of op grond waarvan de dader de rechtmatige herkomst van de mogelijk te confisqueren vermogensbestanddelen moet aantonen."

eigenaar en hij/zij geregeld contact heeft met criminelen. In dit geval kan een zaak worden aangespannen voor een burgerlijke rechtbank (die de confiscatie van vermogensbestanddelen kan gelasten) op basis van een op waarschijnlijkheid berustend vermoeden ("balance of probabilities") dat de vermogensbestanddelen op criminele wijze zouden kunnen zijn verkregen. In deze gevallen wordt de bewijslast omgekeerd en is het aan de verdachte om de rechtmatige herkomst van de vermogensbestanddelen aan te tonen;

(ii) als degene die van ernstige misdrijven wordt verdacht dood of al enige tijd voortvluchtig is of om andere redenen niet kan worden vervolgd;

(iii) in bepaalde gevallen van inbreuk op de EG-verordening inzake de controle op contanten¹⁴, wanneer douaneautoriteiten contanten in beslag hebben genomen. Bij administratieve beslissing mogen de autoriteiten bedragen van meer dan 10 000 euro die niet bij aankomst in of vertrek uit de EU zijn aangegeven, in bewaring nemen. Als deze bedragen moeten worden geconfisqueerd (bijvoorbeeld als opbrengst van belastingontduiking), is later evenwel een rechterlijke beslissing vereist. Aangezien belastingontduiking niet in alle lidstaten van de EU strafrechtelijk wordt vervolgd, zou ook in dit geval tot civielrechtelijke confiscatie kunnen worden overgegaan.

3.3.2. *Bezit van "ongerechtvaardigde" vermogensbestanddelen strafbaar stellen*

De lidstaten beschikken over (een of meerdere) verschillende juridische procedures (strafrechtelijke confiscatie, civielrechtelijke confiscatie en fiscale bevoegdheden) die alle dienen om de opbrengsten van misdrijven in beslag te nemen. In bepaalde lidstaten mag niet tot confiscatie worden overgegaan voordat er een strafrechtelijke veroordeling is uitgesproken.

Een nieuw feit zou strafbaar kunnen worden gesteld, namelijk het bezit van "ongerechtvaardigde" vermogensbestanddelen, om de opbrengsten van misdrijven aan te kunnen pakken in gevallen waarin iemand over vermogensbestanddelen beschikt die niet in verhouding staan tot zijn aangegeven inkomen en de betrokkene geregeld contact heeft met criminelen. Deze mogelijkheid wijkt in zoverre af van het hierboven onder (i) bedoelde geval, dat het om een strafrechtelijke procedure gaat en dat de bewijslast niet geheel wordt omgekeerd¹⁵.

3.3.3. *Zorgen voor wederzijdse erkenning van beslissingen tot bevrozing en confiscatie*

Een alternatieve aanpak bestaat erin ervoor te zorgen dat de lidstaten elkaars beslissingen tot bevrozing en confiscatie erkennen, ook als deze beslissingen voortvloeien uit procedures die niet gelden in de uitvoerende lidstaat (zoals civielrechtelijke confiscatieprocedures en procedures op grond van verruimde fiscale bevoegdheden). Er zij echter op gewezen dat voor dit soort wederzijdse erkenning bijkomende voorwaarden vereist kunnen zijn.

¹⁴ Verordening (EG) nr. 1889/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 betreffende de controle van liquide middelen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten (PB L 309 van 25.11.2005, blz. 9).

¹⁵ Dit feit is in Frankrijk al strafbaar gesteld, wat uiterst doeltreffend blijkt.

3.3.4. *Het toepassingsgebied van verplichte confiscatie verruimen*

Confiscatie zou verplicht kunnen worden gesteld na veroordeling wegens bepaalde ernstige strafbare feiten die georganiseerde misdaadgroepen grote winsten opleveren. De lijst met strafbare feiten in het kaderbesluit betreffende ruimere confiscatiemogelijkheden kan als uitgangspunt dienen en worden uitgebreid.

3.3.5. *Toeziën op de verplichte verstrekking van informatie over bankrekeningen*

Bij een eventuele herschikking zou het nieuwe rechtskader kunnen worden uitgebreid met de bepalingen van het eerder genoemde protocol uit 2001, dat nog niet door voldoende landen is geratificeerd en nog niet in werking is getreden. In dit protocol is vastgelegd dat de autoriteiten van de lidstaten gegevens over bankrekeningen en banktransacties van geïdentificeerde personen moeten verstrekken en dat zij zich niet op hun bankgeheim mogen beroepen om samenwerking in dit kader te weigeren. Als deze bepalingen zouden worden toegepast, zou de opsporing van vermogensbestanddelen in andere lidstaten veel gemakkelijker worden. Door het protocol te vervangen door bepalingen in de nieuwe regelgeving inzake confiscatie, zou de Commissie de inspanningen om tot volledige uitvoering te komen kunnen versnellen.

4. **SAMENWERKING TUSSEN NATIONALE AUTORITEITEN**

Misdaadorganisaties verkrijgen hun opbrengsten van misdrijven steeds vaker in andere landen dan die waarin zij gewoonlijk opereren of waar de strafrechtelijke veroordeling wordt uitgesproken. Dit bemoeilijkt de identificatie en inbeslagneming van de opbrengsten van misdrijven. Samenwerking tussen nationale autoriteiten en snelle informatie-uitwisseling zijn van essentieel belang voor het optimaal benutten van de mogelijkheden tot confiscatie van de opbrengsten van misdrijven.

4.1. **De oprichting van nationale bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen**

De bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen (Asset Recovery Offices, ARO's) vereenvoudigen de opsporing van criminele vermogensbestanddelen, werken mee aan confiscatieprocedures, zorgen voor behoorlijk beheer van de in beslag genomen vermogensbestanddelen en fungeren op nationaal niveau als centraal contactpunt voor confiscatie-activiteiten.

Voor zover de lidstaten van de EU over een dergelijk bureau beschikken¹⁶, zijn er grote verschillen qua structuur, bevoegdheden en praktijken. De samenwerking tussen de nationale autoriteiten verloopt voornamelijk via het informele CARIN-netwerk (rechtshandhavings- en gerechtsdeskundigen op het gebied van confiscatie en ontneming van vermogensbestanddelen)¹⁷.

¹⁶ Alleen Oostenrijk, België, Estland, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk beschikken over volwaardige bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen.

¹⁷ CARIN wordt ondersteund door de Commissie en Europol en verenigt deskundigen uit 40 landen, waaronder 26 EU-lidstaten. Het netwerk heeft ten doel beproefde methoden uit te wisselen en de instanties beter te laten samenwerken bij grensoverschrijdende kwesties.

Naar aanleiding van het succes van CARIN is in december 2007 Besluit 2007/845/JBZ van de Raad betreffende de samenwerking tussen de nationale bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen¹⁸ goedgekeurd. Overeenkomstig dit besluit moeten de lidstaten uiterlijk op 18 december 2008 nationale bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen oprichten of aanwijzen, die zullen fungeren als nationale contactpunten voor activiteiten die verband houden met confiscatie. Deze zullen zich er met name voor inspannen dat op criminele wijze verkregen vermogensbestanddelen door intensievere samenwerking zo snel mogelijk in de gehele EU worden opgespoord. De ARO's dienen in het bijzonder doeltreffend te kunnen samenwerken met de financiële inlichtingeneenheden en justitiële autoriteiten. Hiertoe moet meer opleiding worden verstrekt aan de justitiële autoriteiten die belast zijn met het opsporen en confisqueren van vermogensbestanddelen.

4.2. Opzetten van effectieve bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen

De lidstaten moeten op korte termijn vaststellen hoe deze ARO's op nationaal niveau zo goed mogelijk kunnen worden opricht, welke bevoegdheden zij krijgen voor het efficiënt opsporen en bevriezen van vermogensbestanddelen en over welke mogelijkheden tot gegevensuitwisseling zij zullen beschikken.

Om de besluitvorming te ondersteunen vond in maart 2008 een pan-Europese topconferentie over ARO's plaats¹⁹. De bevindingen van de conferentie krijgen een vervolg: de uitwisseling van beproefde methoden wordt aangemoedigd en lidstaten krijgen hulp bij het opzetten van de ARO's, met name in de vorm van bezoeken van andere deskundigen, die op verzoek worden georganiseerd in 2009 en 2010. Op basis van de conclusies en het werk van CARIN zijn aanbevelingen geformuleerd over het oprichten van effectieve ARO's. De belangrijkste hiervan worden hieronder besproken.

4.2.1. De structuur van ARO's

ARO's moeten multidisciplinair van opzet zijn en beschikken over deskundigheid van rechtshandavingsinstanties, justitiële autoriteiten, belastingdienst, uitkeringsinstellingen, douane en andere relevante diensten. De vertegenwoordigers moeten binnen de ARO hun normale bevoegdheden kunnen uitoefenen en informatie kunnen delen zonder gebonden te zijn aan hun beroepsgeheim. De ARO's moeten over voldoende middelen beschikken en als centraal punt voor alle inkomende bijstandsverzoeken van andere landen fungeren. Zij dienen alle relevante statistieken over het bevriezen en confisqueren van vermogensbestanddelen te verzamelen. Wanneer ARO's de in beslag genomen vermogensbestanddelen niet rechtstreeks beheren, moeten zij hierover in elk geval informatie inwinnen bij de autoriteiten die hiervoor wel verantwoordelijk zijn.

¹⁸ Besluit 2007/845/JBZ van de Raad van 6 december 2007 betreffende de samenwerking tussen de nationale bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen op het gebied van de opsporing en de identificatie van opbrengsten van misdrijven of andere vermogensbestanddelen die hun oorsprong vinden in misdrijven (PB L 332 van 18.12.2007, blz. 103).

¹⁹ Georganiseerd door Europol, de Oostenrijkse en de Belgische regering, en gesteund door de Europese Commissie via het financieringsprogramma "Preventie en bestrijding van criminaliteit" (http://ec.europa.eu/justice_home/funding/isec/funding_isec_en.htm).

4.2.2. *Informatie-uitwisseling tussen de ARO's*

De ARO's moeten snel tot informatie-uitwisseling overgaan, zo mogelijk binnen de uiterste termijnen die daaraan zijn gesteld bij Kaderbesluit 2006/960/JBZ²⁰. De wettelijke mogelijkheden van elk ARO om eigener beweging informatie uit te wisselen moeten nader worden geanalyseerd. Er moet worden toegelicht welke informatie van elk ARO kan worden verkregen zonder gebruik te maken van procedures voor wederzijdse rechtshulp. De certificaten voor verzoeken om uitvoering van beslissingen tot bevrozing en confiscatie in andere lidstaten moeten, evenals de formulieren voor wederzijdse rechtsbijstand, gebruiksvriendelijker worden gemaakt. Er dient duidelijke uitleg te worden verstrekt over hoe deze documenten moeten worden ingevuld. De ARO's moeten kunnen beschikken over een gestandaardiseerd, beveiligd communicatiekanaal.

4.2.3. *Aan de ARO's te verlenen bevoegdheden*

De ARO's moeten toegang hebben tot alle databases²¹ die van belang zijn voor het identificeren en opsporen van vermogensbestanddelen, met inbegrip van financiële informatiebronnen (idealiter een centraal register van bankrekeningen op nationaal niveau), en zij moeten dergelijke informatie zo nodig met dwangmaatregelen kunnen verkrijgen. Zij moeten bevoegd zijn tot tijdelijke bevrozing van vermogensbestanddelen (bv. voor minstens 72 uur) om te voorkomen dat de opbrengsten van misdrijven in rook opgaan tussen het moment van identificatie en dat van uitvoering van een rechterlijke beslissing tot bevrozing of confiscatie. Ook moeten de ARO's gezamenlijk onderzoek met andere autoriteiten kunnen verrichten.

Wat betreft de bestemming van de geconfisqueerde en ingevorderde vermogensbestanddelen houden de lidstaten er uiteenlopende methoden op na²². Methoden die op nationaal niveau effectief zijn gebleken, moeten worden bevorderd.

4.3. **Coördinatie tussen ARO's – de rol van Europol en Eurojust**

Of de beslissingen tot bevrozing en confiscatie succesvol worden uitgevoerd, zal afhankelijk zijn van de mate waarin de ARO's samenwerken. Wanneer er eenmaal in alle lidstaten ARO's zijn aangewezen of opgericht, moeten hun activiteiten worden ondersteund en gecoördineerd, zodat er vlot inlichtingen kunnen worden uitgewisseld over waar en van wie de criminele vermogensbestanddelen zijn.

Overwogen dient te worden deze coördinerende rol toe te vertrouwen aan Europol, waarvan het Bureau crimineel vermogen al aanzienlijk succes heeft geboekt bij het ondersteunen van financieel rechercheurs. In 2007 ondersteunde het Bureau 133 onderzoeken naar opbrengsten uit misdaad en stelde het de ARO's zijn expertise ter beschikking. Nationale autoriteiten zouden nauwer moeten samenwerken met Eurojust om de wederzijdse erkenning van

²⁰ Kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad van 18 december 2006 betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de rechtshandhavingsautoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie (PB L 386 van 18.12.2006, blz. 89).

²¹ Zowel open als gesloten databases, zoals kadasters, bedrijfsadministratie, kentekenregisters, strafregisters en databases van financiële instellingen, politie, belastingdienst, uitkeringsinstanties enz.

²² Zo worden de vermogensbestanddelen in het Verenigd Koninkrijk verdeeld onder de autoriteiten die hebben bijgedragen tot hun invordering, terwijl zij in Italië dikwijls worden toevertrouwd aan ngo's voor maatschappelijk werk.

beslissingen tot bevrozing en confiscatie te vereenvoudigen. In 2007 hadden 30 van de meer dan 1000 zaken die Eurojust behandelde hier betrekking op.

5. INTERNATIONALE SAMENWERKING MET DERDE LANDEN

De confiscatie van opbrengsten van misdrijven is een wereldwijde aangelegenheid, aangezien criminelen zowel in de EU als in andere delen van de wereld op rechtmatige wijze vermogensbestanddelen blijven verwerven. Confiscatievraagstukken vereisen nauwe internationale samenwerking, niet alleen binnen de EU, maar ook met derde landen. De bestaande rechtsinstrumenten van de EU schieten in dit opzicht te kort.

Een aantal internationale verdragen bevat bepalingen over de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, ter bevordering van de internationale samenwerking bij het identificeren, opsporen, bevrozen en confisqueren van uit misdrijven verkregen vermogensbestanddelen. De belangrijkste zijn het VN-Verdrag tegen transnationale georganiseerde misdaad (UNTOC), het VN-Verdrag tegen corruptie (UNCAC) en de verdragen van de Raad van Europa over het witwassen van geld en confiscatie. Een aantal belangrijke bepalingen van deze verdragen is nog niet opgenomen in de communautaire wetgeving. De Commissie zal zich blijven inspannen om ervoor te zorgen dat de EU en de lidstaten deze verdragen onverwijld ratificeren en ten uitvoer leggen en hierop ook bij derde landen aandringen.

Ook werken verscheidene internationale fora – zoals de G8, de Verenigde Naties en de Wereldbank – aan initiatieven betreffende de invordering en confiscatie van vermogensbestanddelen.

De internationale samenwerking op het gebied van confiscatie is niet altijd toereikend, doordat niet alle partijen even bereidwillig zijn. Er moet een proactievere samenwerking met derde landen worden gestimuleerd, met name door het bevorderen van overeenkomsten tot verdeling van geconfisqueerde vermogensbestanddelen (ook met betrekking tot waardeconfiscatie) en door het verspreiden van beproefde methoden. In FATF-aanbeveling 38 en de toelichting daarbij worden landen opgeroepen om afspraken te maken over de coördinatie van inbeslagnemings- en confiscatieprocedures, en daarbij ook de verdeling van geconfisqueerde vermogensbestanddelen te regelen. Het Verdrag van de Raad van Europa van 2005 bevat soortgelijke bepalingen. De Commissie zou de lidstaten kunnen aanmoedigen om beproefde methoden op dit gebied uit te wisselen.

6. BEGELEIDENDE NIET-WETGEVENDE MAATREGELEN

6.1. Nieuwe instrumenten voor doeltreffender ondersteuning van confiscatieprocedures

Om verzoeken betreffende de identificatie en opsporing van vermogensbestanddelen te vergemakkelijken, dient elk ARO toegang te hebben tot de gecentraliseerde registers op nationaal niveau. Bestaan dergelijke registers nog niet, dan dienen de betrokken lidstaten te worden aangemoedigd deze op te zetten.

Ook moet worden nagegaan hoe de beschikbaarheid zou kunnen worden verbeterd van informatie over nog niet uitgevoerde beslissingen tot bevrozing en confiscatie binnen de Unie; er zou bijvoorbeeld een lijst kunnen worden opgesteld. Zo zou de algemene voortgang van de bevrozings- en confiscatieprocedures beter in het oog kunnen worden gehouden en

zouden er gegevens kunnen worden verzameld over de tijd die de uitvoering van dergelijke beslissingen vergt.

6.2. Het verbeteren van de financiële onderzoeken en financiële-criminaliteitsanalyses

Onderzoek en analyse staan centraal bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad en van de financiering van terrorisme. Door alle EU-lidstaten aan te moedigen om financieel onderzoek en financiële-criminaliteitsanalyses vaker als wetshandhavingstechniek in te zetten²³, zal een sterke stimulans worden gegeven aan de identificatie en opsporing van opbrengsten van misdrijven.

De Commissie werkt met Europol en een aantal lidstaten aan een project in het kader waarvan een reeks gemeenschappelijke minimumnormen wordt vastgesteld voor de opleiding van financieel rechercheurs (betreffende acht kennisgebieden en capaciteiten), een erkenningssysteem voor de hele EU wordt ontwikkeld, en een op deze normen afgestemde opleiding wordt verzorgd in de lidstaten. Een aantal nationale topcentra stelt hiervoor opleidingspakketten samen. De eerste resultaten worden verwacht in 2009.

6.3. Het bijhouden van regelmatige en vergelijkbare statistieken over confiscatie

Er is behoefte aan meer en betere cijfers over bevroren en geconfisqueerde vermogensbestanddelen. De beschikbare gegevens zijn bijzonder beperkt en hoofdzakelijk afkomstig uit nationale databases of ontleend aan de wederzijdse evaluatierapporten over de naleving van anti-witwaswetgeving, zoals gepubliceerd door de FATF, het Internationaal Monetair Fonds en de Moneyval-commissie van de Raad van Europa.

In het kader van het EU-actieplan voor misdaadstatistieken 2006-2010 wordt een nieuwe methode ontwikkeld om statistieken over witwasactiviteiten zo samen te stellen dat lidstaten onderling kunnen worden vergeleken. Deze methode omvat ook het verzamelen van informatie over bevroren, geconfisqueerde en ingevorderde vermogensbestanddelen van criminele herkomst. De uiteindelijke statistieken kunnen misschien ook gebruikt worden voor de beoordeling van de doeltreffendheid van de nationale regelgeving inzake confiscatie.

7. CONCLUSIE – TIEN STRATEGISCHE PRIORITEITEN

Doeltreffende misdaadbestrijding treft criminelen waar het pijn doet – in hun portemonnee. Bij de confiscatie en invordering van opbrengsten van misdrijven is hun geld het mikpunt; dit is een essentieel onderdeel van de bredere EU-strategie tegen financiële criminaliteit.

Confiscatie moet nadrukkelijker worden gepresenteerd als een van de meest doeltreffende maatregelen ter bestrijding van de georganiseerde misdaad. De volgende actiepunten moeten ervoor zorgen dat de EU op dit gebied de hoogste normen handhaaft:

- (1) bij een toekomstige herschikking kan meer duidelijkheid en samenhang in de EU-regelgeving worden aangebracht, en kunnen bestaande rechtsbegrippen worden verbreed en nieuwe bepalingen worden toegevoegd;

²³ De Commissie heeft tussen 2002 en 2005 verscheidene projecten ter verbetering van deze technieken gefinancierd.

- (2) de lidstaten dienen de omzetting van de bestaande regelgeving te voltooien en Besluit 2007/845/JBZ van de Raad ten uitvoer te leggen door bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen aan te wijzen of op te richten. Deze moeten snel informatie kunnen uitwisselen, over toereikende bevoegdheden beschikken en volgens beproefde methodes werken;
- (3) praktische belemmeringen rond confiscatieprocedures in de lidstaten moeten worden verholpen. De Commissie en de lidstaten zullen eind 2008 bespreken hoe zij methoden die volgens een onderzoek van de Commissie op nationaal niveau doeltreffend zijn, kunnen bevorderen;
- (4) de ARO's van de EU moeten regelmatig bijeenkomen in een informeel platform om te waarborgen dat informatie-uitwisseling, coördinatie en samenwerking doeltreffend verlopen; Europol wordt aangemoedigd om met betrekking tot deze bureaus een coördinerende rol te spelen;
- (5) ter beoordeling van de doeltreffendheid van de ARO's zou een – wellicht op onderlinge beoordelingen gebaseerd – systeem kunnen worden ontwikkeld en ingevoerd;
- (6) Eurojust dient nauw betrokken te zijn bij het vergemakkelijken van justitiële samenwerking, het bevorderen van wederzijdse erkenning inzake confiscatie en het faciliteren van de interactie tussen de ARO's en de justitiële autoriteiten;
- (7) de ontwikkeling en invoering van een gemeenschappelijk EU-opleidingsprogramma voor financieel rechercheurs verdient prioriteit. De lidstaten moeten overwegen om meer middelen uit te trekken voor de analyse van financiële criminaliteit en voor financiële onderzoeken op nationaal niveau;
- (8) de lidstaten zouden betere statistieken kunnen ontwikkelen over bevroren, geconfisqueerde en ingevorderde vermogensbestanddelen. Deze gegevens van de lidstaten moeten vergelijkbaar zijn. Statistische informatie kan nuttig zijn bij het beoordelen van de doeltreffendheid van de bestaande confiscatiesystemen;
- (9) de Commissie en de lidstaten moeten zich beraden over de wijze waarop aan de ARO's in andere lidstaten en derde landen de informatie kan worden verstrekt die nodig is om vermogensbestanddelen op hun grondgebied te identificeren en op te sporen. Wellicht kunnen er gecentraliseerde registers worden opgezet;
- (10) Europol, Eurojust en de lidstaten zouden kunnen samenwerken om de beschikbaarheid van informatie te verbeteren – onder meer door een lijst bij te houden met de nog niet uitgevoerde beslissingen tot bevroering en confiscatie in de Europese Unie.