EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 2.6.2020
COM(2020) 217 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Inddrivelse og konfiskation af aktiver

Skabe sikkerhed for, at forbrydelse ikke betaler sig

Indholdsfortegnelse

1. INDLEDNING 2

1.1. Målsætninger og hovedelementer i direktiv 2014/42/EU 2

1.2. Den relevante EU-lovramme for opsporing, identifikation, indefrysning og konfiskation af ulovligt erhvervede aktiver 3

1.3. Rapportens formål og struktur, informationsindsamling og metode 4

2. VURDERING AF DIREKTIVETS GENNEMFØRELSE 5

2.1. Generel vurdering af direktivet og dets indvirkning på de nationale systemer for inddrivelse af aktiver 5

2.2. Specifik vurdering af gennemførelsesforanstaltningerne i medlemsstaterne 6

2.2.1. Definitioner (artikel 2) 6

2.2.2. Anvendelsesområde (artikel 3) 6

2.2.3. Konfiskation (artikel 4) 7

2.2.4. Udvidet konfiskation (artikel 5) 8

2.2.5. Konfiskation hos tredjemand (artikel 6) 9

2.2.6. Indefrysning (artikel 7) 10

2.2.7. Sikkerhedsforanstaltninger (artikel 8) 11

2.2.8. Effektiv konfiskation og fuldbyrdelse (artikel 9) 12

2.2.9. Forvaltning af indefrosne og konfiskerede formuegoder (artikel 10) 13

2.2.10. Statistikker (artikel 11) 13

3. VURDERING AF GENNEMFØRLIGHEDEN AF OG DE MULIGE FORDELE VED AT INDFØRE YDERLIGERE FÆLLES REGLER OM IKKEDOMSBASERET KONFISKATION 14

4. IDENTIFIKATION OG OPSPORING AF ULOVLIGT ERHVERVEDE AKTIVER 16

5. DEN INTERNATIONALE DIMENSION OG INDDRIVELSE AF AKTIVER 17

6. KONKLUSIONER OG VEJEN FREM 18

1. INDLEDNING

1.1. Målsætninger og hovedelementer i direktiv 2014/42/EU

Organiseret kriminalitet er en af de største trusler mod EU's sikkerhed. Ifølge Europol efterforskes over 5 000 organiserede kriminelle grupper i øjeblikket i Europa[1]. Organiseret kriminalitet er drevet af profit, de ulovlige aktiviteter genererer enorme profitter, og udbyttet fra organiseret kriminalitet i EU anslås således i øjeblikket til ca. 110 mia. EUR om året[2].

Europol anslår, at kun ca. 2 % af udbyttet fra strafbart forhold indefryses og 1 % konfiskeres i EU. Det gør det muligt for organiserede kriminelle grupper at udvide deres kriminelle aktiviteter og infiltrere den lovlige økonomi[3]. Europol anslår, at mellem 0,7-1,28 % af EU's årlige BNP er knyttet til mistænkelige finansielle aktiviteter[4].

Konfiskation af udbytte fra strafbart forhold er et væsentligt element i bekæmpelsen af grov og organiseret kriminalitet, da det fratager de kriminelle deres økonomiske gevinst og sikrer, at forbrydelse ikke betaler sig.

Inddrivelsen af aktiver omfatter flere faser:

- **identifikation og opsporing** af de ulovligt erhvervede aktiver
- **indefrysning og beslaglæggelse af aktiverne** med henblik på en eventuel efterfølgende konfiskation
- **forvaltning af indefrosne og beslaglagte aktiver** for at bevare deres værdi
- **konfiskation** af de ulovligt erhvervede aktiver
- **afhændelse af de konfiskerede aktiver**, hvilket kan omfatte genanvendelse til almennyttige eller sociale formål.

I 2014 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet direktiv 2014/42/EU ("direktivet"), som fastsætter minimumsregler for indefrysning, forvaltning og konfiskation af aktiver fra kriminelle aktiviteter. Direktivet indeholder:

- bestemmelser om **ikkedomsbaseret konfiskation** (i det mindste hvis den mistænkte eller sigtede person er forsvundet eller er syg)

---

1 https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017.

2 "Transcrime, From illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organised crime in Europe, 2015", tilgængelig her: http://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2015/03/OCP-Full-Report.pdf.

3 Europol, Does crime still pay? Criminal Asset Recovery in the EU – Survey of statistical information 2010-2014, 2016, tilgængelig her: https://www.europol.europa.eu/publications-documents/does-crime-still-pay.

4 Europol, From suspicion to action – Converting financial intelligence into greater operational impact, 2017, tilgængelig her: https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact.

- bestemmelser om **udvidet konfiskation i henhold til en specifik liste over strafbare handlinger**

- bestemmelser om **konfiskation hos tredjemand**

- præciseringer vedrørende **indefrysning af formuegoder med henblik på efterfølgende konfiskation, herunder "øjeblikkelig" indefrysning**

- **strenge garantier**, der sikrer, at de berørte personer, imod hvem der er indledt en indefrysnings- eller konfiskationssag, kan gøre deres rettigheder gældende

- bestemmelser, der gør det muligt at **opdage og opspore formuegoder, selv efter en endelig domfældelse**, for at sikre en effektiv fuldbyrdelse af en afgørelse om konfiskation

- bestemmelser om **forvaltning af indefrosne og konfiskerede formuegoder**

- bestemmelser om, at medlemsstaterne skal **indsamle og vedligeholde samlede statistikker over indefrysning og konfiskation**.

I medfør af protokol 21 og 22 til traktaten om Den Europæiske Union deltog Det Forenede Kongerige og Danmark ikke i vedtagelsen af direktivet, som således ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Det forenede Kongerige og Danmark. Irland benyttede sig af sin ret til at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af direktivet.

I henhold til direktivets artikel 12 skulle medlemsstaterne gennemføre direktivet i national ret senest den 4. oktober 2016.

1.2. Den relevante EU-lovramme for opsporing, identifikation, indefrysning og konfiskation af ulovligt erhvervede aktiver

Ud over direktiv 2014/42/EU er vedtagelsen af forordning (EU) 2018/1805 om gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation[5] en anden vigtig milepæl inden for inddrivelse af aktiver. Forordningen har til formål at lette den grænseoverskridende inddrivelse af aktiver og gøre indefrysning og konfiskation af aktiver fra kriminelle aktiviteter i hele EU hurtigere og mere enkel. Den gælder for alle afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation, der er truffet som led i retsforfølgning i straffesager, og omfatter således både domsbaseret og ikkedomsbaseret konfiskation[6].

Muligheden for at indefryse og konfiskere aktiver hænger direkte sammen med muligheden for effektivt at opspore og identificere dem. Rådets afgørelse 2007/845/RIA7 forpligter medlemsstaterne til at oprette eller udpege nationale kontorer for inddrivelse af aktiver for at sikre den hurtigst mulige opsporing af ulovlige aktiver i hele EU.

5 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1805 af 14. november 2018 om gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation (EUT L 303 af 28.11.2018, s.1-38).

6 Den anvendes fra den 19. december 2020.

7 Rådets afgørelse 2007/845/RIA af 6. december 2007 om samarbejde mellem medlemsstaternes kontorer for inddrivelse af aktiver om opsporing og identificering af udbyttet fra strafbart forhold eller andre formuegoder forbundet med kriminalitet (EUT L 332 af 18.12.2007, s. 103-105)

Der er også truffet foranstaltninger på EU-plan for at sikre hurtigere adgang til oplysninger. I løbet af de sidste tre årtier har Den Europæiske Union udviklet en solid ramme for bekæmpelse af hvidvaskning af penge, der også omfatter etablering af registre over reelle ejere af juridiske enheder og ordninger og centrale bankkontoregistre[8]. Direktiv 2019/1153 om brug af finansielle oplysninger giver retshåndhævende myndigheder og kontorerne for inddrivelse af aktiver direkte adgang til bankkontooplysninger med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet[9].

1.3. Rapportens formål og struktur, informationsindsamling og metode

I henhold til direktivets artikel 13 vurderes gennemførelsen af direktivet i afsnit 2 i denne rapport. Underafsnit 2.1 indeholder en generel vurdering med fremhævelse af de foranstaltninger, som medlemsstaterne har vedtaget for at gennemføre direktivets bestemmelser. I underafsnit 2.2 vurderes de enkelte bestemmelser i direktivet. Eksemplerne i rapporten giver læseren et overblik over, hvordan direktivet er blevet gennemført i EU. Analysen i denne rapport er baseret på de oplysninger, som medlemsstaterne har givet frem til den 1. december 2019.

Rapporten er også udarbejdet på baggrund af arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene om analysen af ikkedomsbaserede konfiskationsforanstaltninger i Den Europæiske Union – "Analysis of non-conviction based confiscation measures in the European Union"[10], der blev vedtaget i 2019. I afsnit 3 imødekommer Kommissionen formelt Europa-Parlamentets og Rådets opfordring til Kommissionen om at analysere gennemførligheden af og mulige fordele ved at indføre yderligere fælles regler om konfiskation af formuegoder, der stammer fra strafbare handlinger, også hvis en eller flere personer ikke er dømt for disse aktiviteter[11].

I afsnit 4 i denne rapport gennemgås det arbejde, der udføres af de kontorer for inddrivelse af aktiver, der er oprettet i medfør af Rådets afgørelse 2007/845/RIA, og de udfordringer, de står over for i forbindelse med varetagelsen af deres daglige opgaver.

Kriminelle overfører og spreder deres ulovligt erhvervede aktiver på tværs af flere jurisdiktioner, og det gør det vanskeligt for de kompetente myndigheder at opspore, indefryse og konfiskere disse aktiver. Internationalt samarbejde er derfor afgørende for en effektiv inddrivelse af aktiver fra kriminelle aktiviteter. Afsnit 5 giver et overblik over de internationale instrumenter, der er relevante inden for inddrivelse af aktiver.

Denne rapport berører ikke den lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige udvikling i EU-medlemsstaterne. Kommissionen vil fortsat overvåge, om nationale foranstaltninger er i overensstemmelse med de tilsvarende bestemmelser i direktivet. Kommissionen vil udnytte de håndhævelsesbeføjelser, der er tillagt den ved traktaterne, om nødvendigt gennem traktatbrudsprocedurer.

8 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/843 af 30. maj 2018 om ændring af direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme og om ændring af direktiv 2009/138/EF og 2013/36/EU (EUT L 156 af 19.6.2018, s. 43-74)

9 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1153 af 20. juni 2019 om regler, der letter brugen af finansielle og andre oplysninger med henblik på forebyggelse, afsløring, efterforskning eller retsforfølgning af visse strafbare handlinger, og om ophævelse af Rådets afgørelse 2000/642/RIA (EUT L 186 af 11.7.2019, s. 122-137).

10 SWD(2019) 1050 final.

11 Rådsdok. 7329/1/14 REV 1 ADD 1.

2. VURDERING AF DIREKTIVETS GENNEMFØRELSE

2.1. Generel vurdering af direktivet og dets indvirkning på de nationale systemer for inddrivelse af aktiver

Blot otte medlemsstater har givet Kommissionen meddelelse om fuldstændig gennemførelse af direktivet i deres nationale retsorden inden udløbet af fristen for gennemførelse den 4. oktober 2016. Som følge heraf sendte Kommissionen i november 2016 åbningsskrivelser på grund af manglende meddelelse af nationale gennemførelsesforanstaltninger til 18 medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Tyskland, Estland, Irland, Grækenland, Kroatien, Cypern, Litauen, Luxembourg, Ungarn, Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien, Slovakiet og Sverige). 15 af disse 18 medlemsstater gav efterfølgende Kommissionen meddelelse om nationale gennemførelsesforanstaltninger og erklærede gennemførelsen for fuldstændig. Kommissionen kontrollerede, at gennemførelsen var fuldstændig, og besluttede derefter at afslutte traktatbrudsprocedurerne for disse 15 medlemsstater. På nuværende tidspunkt er der kun tre traktatbrudssager for manglende meddelelse af nationale gennemførelsesforanstaltninger. De vedrører Bulgarien, Luxembourg og Rumænien[12].

Analysen af de nationale gennemførelsesforanstaltninger giver Kommissionen et indblik i **direktivets indvirkning på nationale inddrivelses- og konfiskationssystemer**. 24 ud af 26 medlemsstater, der er bundet af direktivet, skulle vedtage ny lovgivning til gennemførelse af bestemmelserne i deres nationale retsorden[13]. I de fleste tilfælde bestod de nationale gennemførelsesforanstaltninger af ændringer af allerede eksisterende bestemmelser i national ret. Disse **ændringer medførte ændringer af følgende juridiske begreber**:

- **definitioner af "udbytte" og "redskaber"** (Bulgarien, Estland, Grækenland, Frankrig, Cypern og Finland)
- **domsbaseret konfiskation** (Estland, Irland, Grækenland, Spanien, Italien, Letland, Østrig, Polen, Portugal, Finland)
- **ikkedomsbaseret konfiskation** (Tyskland, Irland, Spanien, Cypern, Letland, Malta, Portugal, Finland, Sverige)
- **udvidet konfiskation og omfanget af strafbare handlinger, for hvilke det er muligt at anvende udvidet konfiskation** (Belgien, Estland, Irland, Grækenland, Spanien, Italien, Cypern, Letland, Luxembourg, Ungarn, Polen, Portugal, Sverige)
- **konfiskation hos tredjemand** (Estland, Irland, Grækenland, Cypern, Ungarn, Polen, Portugal, Finland)
- **indefrysning** (Østrig, Portugal)

[12] For Bulgarien, Luxembourg og Rumænien er overensstemmelseskontrollen endnu ikke gennemført fuldt ud, og elementer i denne gennemførelsesrapport vedrører den lovgivning, som disse medlemsstater allerede har givet meddelelse om, og berører ikke den fremtidige lovgivningsmæssige udvikling.

[13] NL og SI meddelte, at de eksisterende regler om indefrysning og konfiskation var i fuld overensstemmelse med direktivet, og at der ikke var behov for ændringer.

- **sikkerhedsforanstaltninger** (Spanien, Frankrig, Letland og Portugal)

- **effektiv fuldbyrdelse af afgørelser om konfiskation** (Letland, Malta, Østrig, Portugal)

- **forvaltning af indefrosne og konfiskerede formuegoder** (Belgien, Bulgarien, Grækenland, Frankrig, Kroatien, Cypern, Letland, Ungarn, Malta, Portugal og Rumænien).

2.2. Specifik vurdering af gennemførelsesforanstaltningerne i medlemsstaterne

2.2.1. Definitioner (artikel 2)

I **artikel 2** defineres begreberne "**udbytte**", "**formuegoder**", "**redskaber**", "**konfiskation**", "**indefrysning**" og "**strafbar handling**".

Disse definitioner er ikke udtrykkeligt gennemført i en række medlemsstater, men begreberne indgår i national ret om indefrysning og konfiskation.

Gennemførelseslovgivningen i Grækenland og Cypern omfatter definitioner af alle disse begreber. Begrebet "udbytte" er defineret i Bulgarien, Estland, Irland, Kroatien, Malta, Portugal, Finland og Sverige. "Formuegoder" er specifikt defineret i Bulgarien, Estland, Irland, Kroatien, Letland, Ungarn, Malta, Portugal, Rumænien, Slovenien og Slovakiet. Begrebet "redskaber" er defineret i Tjekkiet, Malta og Portugal. Begrebet "konfiskation" er defineret i Bulgarien, Letland og Litauen. "Indefrysning" er defineret i Østrig, Ungarn og Nederlandene.

2.2.2. Anvendelsesområde (artikel 3)

I **artikel 3** fastsættes direktivets **anvendelsesområde ved at fastlægge de strafbare handlinger, der kan omfattes af afgørelser om indefrysning og konfiskation**. Artikel 3 indeholder direkte krydshenvisninger til andre EU-retsakter (litra a)-k)) og de strafbare handlinger, de regulerer.

Andre retlige instrumenter indeholder også bestemmelser om indefrysning og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold. F.eks. angives det udtrykkeligt i artikel 10 i direktiv (EU) 2017/1371 om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser[14], at redskaber benyttet til og udbytte af strafbare handlinger kan indefryses og konfiskeres[15].

De fleste medlemsstater (Belgien, Tjekkiet, Tyskland, Kroatien, Italien, Cypern, Letland, Litauen, Luxembourg, Ungarn, Nederlandene, Østrig, Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien, Finland, Sverige) anvender indefrysning og konfiskation i forbindelse med alle strafbare handlinger. I Frankrig og Malta er det en mulighed i forbindelse med alle strafbare handlinger, der medfører frihedsstraf af en varighed på mindst et år. I Bulgarien, Estland, Grækenland og Spanien kan der anvendes indefrysning og konfiskation i forbindelse med alle forsætlige forbrydelser. I Slovakiet er det en mulighed

[14] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/1371 af 5. juli 2017 om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser (EUT L 198 af 28.7.2017, s. 29-41).

[15] De strafbare handlinger, som direktivet finder anvendelse på, er angivet i bilaget til denne rapport.

i forbindelse med alle strafbare handlinger, navnlig når gerningsmanden er idømt livsvarigt fængsel eller ubetinget fængsel for grov kriminalitet. I Irland er det muligt at indefryse og konfiskere aktiver opstillet på en liste over strafbare handlinger.

2.2.3. Konfiskation (artikel 4)

2.2.3.1. Domsbaseret konfiskation (artikel 4, stk. 1)

I henhold til **artikel 4, stk. 1,** skal medlemsstaterne **sikre, at det er muligt at konfiskere redskaber og udbytte fra strafbart forhold eller formuegoder, hvis værdi svarer til disse redskaber eller dette udbytte, når der er sket endelig domfældelse for en strafbar handling**. En sådan **endelig domfældelse kan også være resultatet af retsforhandlinger, hvor den tiltalte er udeblevet.**

Alle medlemsstaterne har sikret, at det er muligt at konfiskere redskaber og udbytte fra strafbart forhold, når der er sket endelig domfældelse.

Med hensyn til konfiskation af formuegoder, hvis værdi svarer til disse redskaber og dette udbytte, er det i henhold til national ret i de fleste medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Grækenland, Spanien, Cypern, Frankrig, Italien, Letland, Luxembourg, Malta, Ungarn, Østrig, Polen, Portugal, Slovenien, Slovakiet, Finland, Sverige) muligt at konfiskere andre aktiver af samme værdi som redskaberne og udbyttet fra strafbart forhold. I flere medlemsstater (Tyskland, Estland, Irland, Kroatien, Litauen, Nederlandene) er det muligt at pålægge den dømte person at betale et pengebeløb, der svarer til værdien af de konfiskerede aktiver.

2.2.3.2. Ikkedomsbaseret konfiskation (artikel 4, stk. 2)

Såfremt det ikke er muligt at foretage konfiskation på grundlag af en endelig domfældelse i henhold til artikel 4, stk. 1, skal medlemsstaterne **sikre, at det er muligt at konfiskere redskaber og udbytte fra strafbart forhold, i det mindste når den indledte straffesag ikke kan finde gennemføres på grund af den mistænkte eller sigtede persons sygdom eller forsvinden.**

Eksistensen af retsforhandlinger, hvor den tiltalte er udeblevet, er tilstrækkelig i Belgien, Estland, Nederlandene og Slovakiet til at opfylde kravet i artikel 4, stk. 2.

I Malta og Østrig kan der foretages konfiskation uden forudgående domfældelse i tilfælde af sygdom og forsvinden. I de fleste medlemsstater (Bulgarien, Tyskland, Irland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Italien, Cypern, Letland, Litauen, Luxembourg, Ungarn, Polen, Portugal, Slovenien, Finland) er national ret mere vidtgående end direktivets bestemmelser.

I Kroatien er det muligt at foretage konfiskation, hvis: i) den tiltalte enten permanent ikke er egnet til at blive stillet for en domstol, eller myndighederne ikke kan komme i kontakt med vedkommende, og ii) værdien af aktiverne overstiger 60 000 HRK (ca. 8 000 EUR i skrivende stund). Bulgarien og Slovenien har indført procedurer, der tillader konfiskation af aktiver i civile sager, når en person anklages for en række lovovertrædelser, der er fastlagt i retsakterne. I begge medlemsstater er denne form for konfiskation ikke knyttet til en straffedom.

I Rumænien indeholder national ret bestemmelser om konfiskation hos personer, der indtager et offentligt embede, af formuegoder, hvis lovlige oprindelse ikke kan forklares. Der kan også gennemføres retsforhandlinger, hvor den tiltalte er udeblevet, hvis vedkommende er forsvundet eller har ændret adresse.

I Sverige omfatter gennemførelseslovgivningen bestemmelser om konfiskation, når domfældelsen af den tiltalte eller mistænkte ikke er mulig på grund af en "permanent hindring" (f.eks. gerningsmandens død eller udløb af forældelsesfristen). Lovgivningen om bekæmpelse af hvidvaskning af penge i Grækenland gør det muligt at konfiskere udbytte fra strafbart forhold, hvis gerningsmanden er afgået ved døden, eller hvis straffesagen er bortfaldet eller blevet afvist.

2.2.4. Udvidet konfiskation (artikel 5)

2.2.4.1. Udvidet konfiskation (artikel 5, stk. 1)

Artikel 5 indeholder bestemmelser om udvidet konfiskation, som **pålægger medlemsstaterne at gøre det muligt at konfiskere formuegoder, der tilhører en dømt person, når**: **i) den strafbare handling vil kunne give anledning til økonomiske fordele og ii) sagens omstændigheder tyder på, at formuegodet stammer fra strafbar adfærd**.

Analysen viser, at der er forskellige beviskrav i medlemsstaterne[16]. I Østrig er udvidet konfiskation kun tilladt, hvis det er " rimeligt at antage", at formuegoderne stammer fra ulovlig adfærd. I Estland, Cypern og Nederlandene kan retten "antage", at aktiverne stammer fra ulovlige aktiviteter. I Tjekkiet kræver udvidet konfiskation, at retten "tager højde for" den del af formuegoderne, der stammer fra kriminelle aktiviteter. I Spanien skal retten "på grundlag af velbegrundet objektivt bevismateriale træffe afgørelse om", at formuegoderne stammer fra ulovlige aktiviteter. I Letland, Litauen og Malta skal domstolene "have rimelig grund til at antage", at formuegoderne stammer fra ulovlige aktiviteter. I Belgien skal der være "alvorlige og konkrete tegn på", at fordelene stammer fra den strafbare handling. I Sverige skal retten vurdere, at der er "en klart overvejende sandsynlighed for, at der er tale om udbytte fra strafbart forhold". I Rumænien skal retten være "overbevist" om, at formuegoderne stammer fra strafbar adfærd.

Gennemførelseslovgivningen i de fleste medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Cypern, Tyskland, Estland, Spanien, Kroatien, Ungarn, Irland, Italien, Litauen, Luxembourg, Letland, Malta, Polen, Portugal og Rumænien) indeholder kriterier, der hjælper den nationale domstol med at fastslå, om de pågældende aktiver stammer fra strafbar adfærd (f.eks. et misforhold mellem den berørte persons lovlige indkomst og værdien af vedkommendes aktiver eller økonomiske situation og livsstil). I flere medlemsstater er det ikke muligt at foretage udvidet konfiskation, hvis værdien af formuegoderne ligger under en vis tærskel, f.eks. under 12 500 EUR i Litauen og under 200 000 PLN i Polen (ca. 47 000 EUR i skrivende stund). I Bulgarien og Slovenien skal der være et misforhold mellem den mistænktes eller tiltaltes lovlige indkomst og formue på mindst 150 000 BGN (ca. 76 700 EUR i skrivende stund) og 50 000 EUR. Tilstedeværelsen af et misforhold mellem den mistænkte persons lovlige indkomst og vedkommendes formue

[16] Der skal udvises en vis forsigtighed ved sammenligningen af formuleringerne i de forskellige nationale standarder, da der er forskellige nationale fortolkninger.

er også påkrævet i henhold til slovakisk ret og skal udgøre mindst 1 500 gange mindstelønnen i landet.

Nogle medlemsstater har fastsat tidsfrister, inden for hvilke de erhvervede aktiver kan anses at stamme fra strafbar adfærd (f.eks. fem år inden der rejses tiltale i Belgien, Ungarn, Portugal og Rumænien, seks år inden der rejses tiltale i Cypern og Irland, 10 år inden der rejses tiltale i Bulgarien, og fem år forud for den strafbare handling i Tjekkiet, Litauen og Polen og seks år forud for den strafbare handling i Nederlandene).

Bulgarien og Slovenien har gennemført denne bestemmelse i deres lovgivning om civil konfiskation, og det er således muligt at konfiskere formuegoder, der tilhører en person, som ikke er dømt for en strafbar handling.

2.2.4.2. De strafbare handlinger, for hvilke det skal være muligt at anvende udvidet konfiskation (artikel 5, stk. 2)

I henhold til **artikel 5, stk. 2, skal det være muligt at anvende udvidet konfiskation i det mindste på visse udtrykkeligt opstillede strafbare handlinger**[17], og på **strafbare handlinger som fastsat i direktivets artikel 3, der (i henhold til en EU-retsakt eller national ret) medfører frihedsstraf af en maksimal varighed på mindst fire år**.

De fleste medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Estland, Irland, Grækenland, Spanien, Kroatien, Ungarn, Østrig, Portugal, Slovenien, Finland, Sverige) har udarbejdet specifikke lister over strafbare handlinger, for hvilke det er muligt at anvende udvidet konfiskation. I flere medlemsstater er det ligeledes muligt at anvende udvidet konfiskation for alle strafbare handlinger, der medfører frihedsstraf af en varighed på mindst tre år (Østrig) eller på mindst fire år (Tjekkiet, Finland og Sverige). I Tyskland, Italien, Cypern og Litauen er det muligt at anvende udvidet konfiskation for alle strafbare handlinger. I Malta er det muligt at anvende udvidet konfiskation for alle strafbare handlinger, der medfører frihedsstraf af en varighed på mindst et år. I Frankrig er det muligt at anvende udvidet konfiskation for alle strafbare handlinger, der medfører frihedsstraf af en varighed på mindst fem år. I Irland, Luxembourg og Rumænien er det muligt at anvende udvidet konfiskation for alle strafbare handlinger, der medfører frihedsstraf af en varighed på mindst fire år. Gennemførelseslovgivningen i flere medlemsstater (Finland, Frankrig, Letland, Luxembourg, Nederlandene, Polen og Rumænien) indeholder krav om, at den strafbare handling skal generere en økonomisk gevinst. I de fleste tilfælde har det i vidt omfang været muligt at anvende udvidet konfiskation for de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 5, stk. 2.

2.2.5. Konfiskation hos tredjemand (artikel 6)

Artikel 6 pålægger medlemsstaterne at **gøre det muligt at konfiskere udbytte fra strafbart forhold, der er overført til tredjemænd, eller som er erhvervet direkte af tredjemænd fra en mistænkt eller sigtet person**. I henhold til artikel 6 bør konfiskation hos tredjemand være mulig i det mindste i tilfælde, hvor tredjemanden vidste eller burde have vidst, at formålet med overførslen eller erhvervelsen var at undgå konfiskation.

Belgien, Ungarn, Østrig og Slovakiet har indført generelle regler om konfiskation baseret på genstandens ulovlige oprindelse, og genstanden kan konfiskeres, uanset om den

[17] Indholdet af artikel 5, stk. 2, er angivet i bilaget til denne rapport.

tilhører den mistænkte eller tiltalte eller en tredjemand. Resten af medlemsstaterne har indført særlige bestemmelser om konfiskation hos tredjemand.

Det "mentale" krav om, at tredjemanden "vidste eller burde have vidst, at formålet med overførslen eller erhvervelsen var at undgå konfiskation", afspejles i gennemførelseslovgivningen i de fleste medlemsstater (Bulgarien, Tyskland, Estland, Irland, Grækenland, Spanien, Cypern, Litauen, Malta, Nederlandene, Polen, Portugal, Slovenien, Finland, Sverige). I gennemførelseslovgivningen i Frankrig, Letland og Luxembourg henvises til konfiskation af formuegoder, som en dømt person "råder over". I italiensk ret tillades konfiskation af formuegoder/fordele, som den dømte person er indehaver af "gennem en fysisk person eller en juridisk enhed". I kroatisk ret henvises til konfiskation af ulovlig ejendom, der "er overført til en person eller ikke er erhvervet i god tro".

Artikel 6 omhandler kun konfiskation af udbytte, som "direkte eller indirekte er overført til tredjemænd, eller som er erhvervet af tredjemænd". I henhold til gennemførelseslovgivningen i nogle medlemsstater (Tjekkiet, Tyskland, Estland, Irland, Grækenland, Frankrig, Cypern, Litauen, Luxembourg, Nederlandene, Østrig, Portugal) er det imidlertid også muligt at konfiskere redskaber, der er overført til eller erhvervet af tredjemænd.

I Rumænien indeholder den nationale lovgivning bestemmelser om konfiskation af formuegoder fra familiemedlemmer og juridiske enheder. I Bulgarien er bestemmelsen gennemført i loven om konfiskation og finder anvendelse på en særlig liste over strafbare handlinger.

I henhold til artikel 6, stk. 2, bør rettigheder for tredjemænd, der har handlet i god tro, under ingen omstændigheder berøres heraf. Gennemførelseslovgivningen i næsten alle medlemsstater er i overensstemmelse med denne bestemmelse i direktivet og sikrer, at rettigheder for tredjemænd, der har handlet i god tro, beskyttes.

2.2.6. Indefrysning (artikel 7)

I henhold til **artikel 7, stk. 1,** skal medlemsstaterne **træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at der kan ske indefrysning af formuegoder med henblik på en eventuel efterfølgende konfiskation**. Den indeholder også bestemmelser om **øjeblikkelig indefrysning af formuegoder med henblik på at undgå, at de forsvinder (dvs. at de sælges, overføres, bruges eller går til spilde)**.

Det er muligt at indefryse formuegoder med henblik på en eventuel efterfølgende konfiskation i alle medlemsstater. Tyskland, Estland, Irland, Italien, Letland, Luxembourg, Ungarn, Polen, Portugal, Slovakiet og Sverige har givet anklagemyndigheden og de retshåndhævende myndigheder beføjelse til at handle øjeblikkeligt og indefryse formuegoder, inden domstolen af truffet afgørelse herom. I Belgien, Bulgarien, Grækenland, Spanien, Ungarn, Cypern, Litauen, Malta, Nederlandene, Østrig, Slovenien og Rumænien kan gennemførelseslovgivningens ordlyd fortolkes således, at de midlertidige foranstaltninger har "hastende" karakter.

I henhold til **artikel 7, stk. 2,** skal medlemsstaterne gøre det muligt at indefryse **tredjemands formuegoder med henblik på en eventuel efterfølgende konfiskation**. Dette er muligt i alle medlemsstater.

2.2.7. Sikkerhedsforanstaltninger (artikel 8)

Dette direktiv påvirker personers rettigheder, ikke kun mistænkte eller sigtede personer, men også tredjemænd, som ikke retsforfølges. I artikel 8 fastsættes specifikke garantier og retsmidler, der skal sikre beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder for personer, der er berørt af indefrysnings- og/eller konfiskationsforanstaltninger.

I henhold til **artikel 8, stk. 1,** skal de **personer, der er berørt af indefrysnings- eller konfiskationsforanstaltninger, have adgang til effektive retsmidler og en retfærdig rettergang med henblik på at gøre deres rettigheder gældende**. Ingen af de nationale gennemførelsesforanstaltninger i medlemsstaterne afspejler udtrykkeligt denne bestemmelses ordlyd. Medlemsstaterne har primært gennemført dette krav i direktivet via foranstaltninger i deres strafferetsplejelov.

I henhold til **artikel 8, stk. 2,** skal **en afgørelse om indefrysning begrundes og meddeles den berørte person så hurtigt som muligt efter fuldbyrdelsen**. Hvis det er nødvendigt for at undgå, at en strafferetlig efterforskning bringes i fare, kan de kompetente myndigheder udskyde meddelelsen.

De nationale gennemførelsesforanstaltninger i de fleste medlemsstater tyder på, at afgørelser om indefrysning er begrundede og meddelt den berørte person. I én medlemsstat er det ikke klart, om afgørelsen meddeles individuelt til den berørte person, da afgørelsen om indefrysning i henhold til de nationale gennemførelsesforanstaltninger skal meddeles i statstidende. Meddelelsens hastende karakter afspejles i lovgivningen i halvdelen af medlemsstaterne (Belgien, Estland, Grækenland, Frankrig, Kroatien, Litauen, Luxembourg, Østrig, Polen, Slovenien, Finland og Sverige). Lovgivningen i de fleste medlemsstater (Belgien, Tjekkiet, Estland, Irland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Italien, Letland, Litauen, Ungarn, Østrig, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Finland) gør det udtrykkeligt muligt at udskyde meddelelsen om en afgørelse om konfiskation for at undgå, at en efterforskning bringes i fare.

I henhold til **artikel 8, stk. 3,** skal **afgørelsen om indefrysning kun forblive i kraft, så længe det er nødvendigt for at sikre formuegodet med henblik på en eventuel senere konfiskation**. Næsten alle medlemsstater har sikret, at en afgørelse om indefrysning kun forbliver i kraft, så længe det er nødvendigt.

Artikel 8, stk. 4, bestemmer, at den **berørte person kan gøre indsigelse mod afgørelsen om indefrysning ved domstolene**. Forpligtelsen er gennemført i de fleste medlemsstater ved hjælp af generelle strafferetsplejeregler.

I henhold til **artikel 8, stk. 5,** skal **indefrosne formuegoder, som ikke efterfølgende konfiskeres, straks tilbageleveres til den berørte person**. Dette krav afspejles udtrykkeligt i de nationale gennemførelsesforanstaltninger i de fleste medlemsstater (Belgien, Estland, Grækenland, Frankrig, Italien, Letland, Litauen, Ungarn, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien, Slovakiet og Sverige).

I henhold til artikel 8, stk. 6, skal **en afgørelse om indefrysning begrundes og meddeles den berørte person**. **Den berørte person skal have mulighed for at gøre indsigelse mod afgørelsen om konfiskation ved domstolene.** Forpligtelsen er gennemført i de fleste medlemsstater ved hjælp af generelle strafferetsplejeregler.

Artikel 8, stk. 7, bestemmer, at **personer, hvis formuegoder er berørt af en afgørelse om konfiskation, har ret til at få adgang til en advokat under hele konfiskationssagen**. Alle medlemsstater har gennemført denne bestemmelse i tilfælde, hvor den person, der er berørt af konfiskationssagen, er tiltalt for en strafbar handling. Situationen er imidlertid mindre klar for så vidt angår andre personer, der er berørt af konfiskationssagen.

I henhold til **artikel 8, stk. 8, skal den berørte person i de sager, der er nævnt i artikel 5, have mulighed for at anfægte sagens omstændigheder, herunder specifikke forhold og tilgængeligt bevismateriale, på grundlag af hvilke det pågældende formuegode anses som et formuegode, der stammer fra strafbar adfærd**. Forpligtelsen er gennemført i de fleste medlemsstater ved hjælp af generelle strafferetsplejeregler.

I henhold til **artikel 8, stk. 9,** skal **tredjemænd kunne gøre krav på ejerskab eller andre former for ejendomsrettigheder**. I flere medlemsstater (Belgien, Cypern, Tyskland, Estland, Grækenland, Luxembourg, Østrig, Portugal) henvises der i strafferetsplejeloven udtrykkeligt til tredjemænds ret til at deltage i konfiskationssagen. I andre medlemsstater (Irland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Italien, Letland, Ungarn, Malta, Nederlandene, Slovenien, Rumænien, Finland, Sverige) er dette krav gennemført via de generelle strafferetsplejeregler om rettigheder for de "interesserede" eller "berørte" personer, der er berørt af konfiskationssagen, til at gøre deres ejendomsrettigheder gældende. I flere medlemsstater kan tredjemænd gøre deres rettigheder gældende i civile sager.

I henhold til **artikel 8, stk. 10,** må **konfiskationsforanstaltningen ikke forhindre ofre for kriminalitet i at søge erstatning.** Gennemførelseslovgivningen i de fleste medlemsstater sikrer, at en konfiskationsforanstaltning ikke forhindrer ofret i at søge erstatning.

2.2.8. Effektiv konfiskation og fuldbyrdelse (artikel 9)

I henhold til **artikel 9** skal medlemsstaterne **træffe foranstaltninger med henblik på at opdage og opspore formuegoder, der skal indefryses og konfiskeres, selv efter en endelig domfældelse**. **Dette skal ske for at for at give mulighed for fuldstændig fuldbyrdelse af afgørelser om konfiskation, når der oprindelig ikke blev identificeret formuegoder eller utilstrækkelige formuegoder, og afgørelsen om konfiskation ikke er fuldbyrdet.**

Bestemmelserne i de fleste medlemsstaters nationale strafferet (Belgien, Tjekkiet, Tyskland, Estland, Spanien, Grækenland, Frankrig, Italien, Litauen, Ungarn, Malta, Nederlandene, Østrig, Polen, Portugal, Slovakiet, Finland og Sverige) giver de kompetente myndigheder mulighed at opdage og opspore den dømte persons formuegoder, selv efter en endelig domfældelse, med henblik på at fuldbyrde en udstedt afgørelse om konfiskation fuldt ud. Letland har vedtaget ny lovgivning for at efterkomme dette krav i direktivet.

I Estland kræver gennemførelseslovgivningen, at den finansielle efterforskning indledes senest to år efter, at rettens afgørelse er trådt i kraft. En lignende betingelse findes i Slovenien, men fristen for indledning af efterforskningen er et år. I Grækenland tillader gennemførelseslovgivningen udtrykkeligt indefrysning af formuegoder eller aktiver efter domsfældelsen. I Bulgarien er dette krav gennemført ved foranstaltninger i loven til

gennemførelse af strafferetlige sanktioner og varetægtsfængsling og retsplejeloven om beskatning og socialforsikring. I en medlemsstat (Belgien) giver gennemførelseslovgivningen det centrale kontor for beslaglæggelse og konfiskation beføjelse til at opspore og opdage formuegoder efter domfældelsen.

2.2.9. Forvaltning af indefrosne og konfiskerede formuegoder (artikel 10)

I henhold til **artikel 10, stk. 1,** skal alle medlemsstater sikre en **passende forvaltning af indefrosne formuegoder med henblik på en eventuel efterfølgende konfiskation**. Alle medlemsstater har vedtaget bestemmelser, der skal sikre en passende forvaltning af indefrosne formuegoder. 13 medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Irland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Portugal og Rumænien) har oprettet eller er ved at oprette kontorer for forvaltning af aktiver for at sikre forvaltningen af indefrosne formuegoder og bevare deres økonomiske værdi.

Artikel 10, stk. 2, forpligter medlemsstaterne til at **sikre, at der er mulighed for salg eller overførsel af formuegoder, hvor dette er nødvendigt**. Næsten alle medlemsstater har vedtaget foranstaltninger til gennemførelse af denne forpligtelse. I to medlemsstater er det kun muligt at sælge eller overføre løsøre.

I henhold til **artikel 10, stk. 3,** skal medlemsstaterne **overveje at træffe foranstaltninger, der gør det muligt at anvende konfiskerede formuegoder til almennyttige eller sociale formål**. På trods af den ikkebindende karakter af artikel 10, stk. 3, findes der i 19 medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Tjekkiet, Tyskland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Italien, Cypern, Letland, Litauen, Luxembourg, Ungarn, Østrig, Polen, Portugal, Rumænien og Slovenien) særlig lovgivning om anvendelse af konfiskerede formuegoder til almennyttige eller sociale formål[18].

2.2.10. Statistikker (artikel 11)

Artikel 11 forpligter medlemsstaterne til at **indsamle og vedligeholde statistikker over i) antallet af fuldbyrdede afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation og ii) den anslåede værdi af indefrosne formuegoder og inddrevne formuegoder på tidspunktet for konfiskationen**. Medlemsstaterne skal hvert år sende disse oplysninger til Kommissionen.

11 medlemsstater (Bulgarien, Grækenland, Frankrig, Italien, Cypern, Litauen, Malta, Portugal, Slovenien og Sverige) har udtrykkeligt gennemført kravet om indsamling af statistikker i deres nationale lovgivning. Resten af medlemsstaterne har ikke udtrykkeligt gennemført dette krav i deres lovgivning, men de fleste har ikke desto mindre sendt statistiske oplysninger til Kommissionen.

[18] Det er vigtigt at understrege, at betragtning 13 i direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor tilskynder medlemsstaterne til at anvende de beslaglagte og konfiskerede redskaber og beslaglagt udbytte fra de lovovertrædelser, der er omhandlet heri, for at yde støtte til ofrenes bistand og beskyttelse, herunder erstatning til ofre. Yderligere oplysninger indgår i Kommissionens anden statusrapport (COM (2018) 777 final) og (SWD (2018) 473 final).

I 2017 og 2018 sendte de fleste medlemsstater på Kommissionens anmodning statistiske oplysninger i henhold til artikel 11. Analysen viser, at selv om artikel 11 har ført til fremskridt i indsamlingen af oplysninger om indefrysning og konfiskation, er der stadig betydelig plads til forbedringer, navnlig med hensyn til oplysninger om antallet af anmodninger om fuldbyrdelse af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation i en anden medlemsstat samt værdien af inddrevne formuegoder efter fuldbyrdelse i en anden medlemsstat[19]. Medlemsstaterne kan forbedre koordineringen mellem de forskellige myndigheder, der er involveret i inddrivelsen af aktiver (f.eks. kontorer for inddrivelse af aktiver, retshåndhævelses- og retsmyndigheder, kontorer for forvaltning af aktiver) for at sikre, at oplysningerne giver et fuldstændigt billede af situationen i medlemsstaterne.

Et solidt statistisk grundlag er afgørende for en korrekt evaluering af konfiskationspraksis og -politikker. Derfor vil der være behov for Eurostats ekspertise ved vurderingen af de modtagne oplysningers tilgængelighed og kvalitet. Eurostats inddragelse i fremtidige indsamlinger af oplysninger om indefrysning og konfiskation kunne føre til bedre koordinering i medlemsstaterne.

3. VURDERING AF GENNEMFØRLIGHEDEN AF OG DE MULIGE FORDELE VED AT INDFØRE YDERLIGERE FÆLLES REGLER OM IKKEDOMSBASERET KONFISKATION

I forbindelse med Europa-Parlamentets og Rådets vedtagelse af direktivet udsendte de en fælles erklæring, hvori de opfordrede Kommissionen til "snarest muligt at analysere og tage hensyn til forskellene mellem medlemsstaternes juridiske traditioner og systemer, gennemførligheden af og mulige fordele ved at indføre yderligere fælles regler vedrørende konfiskation af formuegoder, der stammer fra handlinger af strafferetlig karakter, også hvis en eller flere personer ikke er dømt for disse aktiviteter"[20].

I forbindelse med forberedelsen af sit svar på denne opfordring organiserede Kommissionen tre ekspertmøder om ikkedomsbaseret konfiskation[21] og offentliggjorde arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene om analysen af ikkedomsbaserede konfiskationsforanstaltninger i Den Europæiske Union – "Analysis of non-conviction based confiscation measures in the European Union"[22]. Analysen blev betragtet som et mellemliggende trin i udarbejdelsen af svaret til medlovgiverne anført i denne rapport.

I arbejdsdokumentet bemærkede Kommissionen, at medlemsstaterne anvender en række forskellige ikkedomsbaserede konfiskationsordninger. Disse ordninger spænder fra klassisk ikkedomsbaseret konfiskation, jf. direktivets artikel 4, stk. 2, til mere vidtrækkende foranstaltninger, der omfatter: i) sager vedrørende de ulovlige aktiver (sager om tinglige rettigheder[23]) eller ii) sager om uforklarlige formuer[24]. Mens klassisk

[19] Medlemsstaterne er i øjeblikket kun forpligtet til at sende sådanne oplysninger til Kommissionen, såfremt de er tilgængelige på centralt niveau. I artikel 11, stk. 3, opfordres de til at indsamle dataene på centralt niveau.

[20] Rådsdok. 7329/1/14 REV 1 ADD 1.

[21] To møder den 16. september og den 17. november i 2016 og et møde den 9. september i 2019.

[22] SWD(2019) 1050 final.

[23] Sager om tinglige rettigheder (sag vedrørende aktiverne, ikke personen) indledes for at konfiskere aktiver, der stammer fra ulovlig adfærd.

[24] I sager om uforklarlige formuer sammenlignes de faktiske formuegoder, som en person har erhvervet, med den pågældende persons angivne indkomst, med henblik på at identificere eventuelle forskelle

ikkedomsbaseret konfiskation næsten udelukkende anvendes i forbindelse med straffesager, indledes sager om tinglige rettigheder eller om uforklarlige formuer i sager af strafferetlig, civilretlig eller forvaltningsretlig karakter.

Efter gennemførelsen af konfiskationsdirektivet kan der observeres større konvergens mellem medlemsstaternes ikkedomsbaserede konfiskationsordninger. Der er dog fortsat betydelige forskelle med hensyn til anvendelsesområdet for og udformningen af disse ikkedomsbaserede konfiskationsforanstaltninger. Som bekræftet af Kommissionens vurdering er de fleste medlemsstater gået videre end de minimumskrav, der er fastsat i direktivets artikel 4, stk. 2.

Tendensen i EU's medlemsstater går i retning af mere vidtrækkende systemer for ikkedomsbaseret konfiskation end fastsat i direktivets artikel 4, stk. 2. Kommissionens analyse i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene viste, at vidtrækkende og robuste ikkedomsbaserede konfiskationsordninger også kan opfylde de krav om grundlæggende rettigheder, der er fastsat af nationale domstole og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Flere medlemsstater har mere robuste ikkedomsbaserede konfiskationsordninger, hvor der føres sager om tinglige rettigheder eller sager om uforklarlige formuer. Disse systemer har vist sig at være effektive med hensyn til inddrivelse af aktiver fra kriminelle aktiviteter. Visse erfaringer såsom de italienske og tyske ikkedomsbaserede konfiskationsprocedurer synes særligt lovende. Kommissionen vil foretage en nærmere analyse af, i hvilket omfang sådanne modeller kan tjene som grundlag for en eventuel fremtidig europæisk ikkedomsbaseret konfiskationsordning. Kommissionens analyse på dette område består imidlertid i øjeblikket af ekspertmøder og teoretiske overvejelser. På grundlag af resultaterne i afsnit 2.2.10 (statistikker (artikel 11)) kan de statistiske oplysninger, som medlemsstaterne har fremlagt i henhold til direktivets artikel 11, på nuværende tidspunkt ikke anvendes som et pålideligt grundlag for vurdering af ikkedomsbaseret konfiskation. Kommissionen kan således ikke foretage en kvantitativ analyse af de nationale ordningers effektivitet.

Disse bestræbelser på at styrke ordningerne for inddrivelse af aktiver skal ses i deres politiske og samfundsmæssige kontekst. Organiseret kriminalitet er fortsat en af de største trusler mod vores sikkerhed og et meget vigtigt problem for borgerne. Organiserede kriminelle grupper tilpasser sig let den nye udvikling og finder hele tiden nye måder til at undgå at blive opdaget. De er ofte involveret i forskellige former for alvorlige kriminelle aktiviteter, og det anføres i ekstern forskning[25], at infiltrering af organiseret kriminalitet i økonomien kan betragtes som betydelig i næsten halvdelen af medlemsstaterne. Det er klart, at værdien af de aktiver, der i øjeblikket beslaglægges i EU, ikke er i overensstemmelse med de retshåndhævende myndigheders eller offentlighedens forventninger. Organiseret kriminalitet påvirker de direkte ofre, men infiltrering af den lovlige økonomi truer også EU's indre marked. Dette påvirker den offentlige tillid til neutrale og effektive offentlige institutioner og retsstatsprincippet. EU

---

mellem de to. Det er ikke nødvendigt at etablere en direkte eller indirekte forbindelse til en underliggende forbrydelse.

[25] MORE - Modelling and mapping the risk of Serious and Organised Crime Infiltration in legitimate businesses across European territories and sectors, tilgængelig på: https://www.swp-berlin.org/en/projects/completed-projects-compl/more/.

og dets medlemsstater bør derfor fortsat arbejde på at øge omfanget af indefrysning og konfiskation i hele EU.

Kommissionen mener, at det er muligt at indføre yderligere foranstaltninger inden for ikkedomsbaseret konfiskation, og at det har potentielle fordele med hensyn til at øge omfanget af indefrysning og konfiskation af udbytte fra strafbart forhold.

4. IDENTIFIKATION OG OPSPORING AF ULOVLIGT ERHVERVEDE AKTIVER

Muligheden for at indefryse og konfiskere aktiver hænger direkte sammen med myndighedernes mulighed for effektivt at opspore og identificere dem. I Rådets afgørelse 2007/845/RIA fastsættes minimumsregler, der pålægger medlemsstaterne at oprette eller udpege nationale kontorer for inddrivelse af aktiver for at lette opsporing og identificering af udbyttet fra strafbart forhold eller andre formuegoder forbundet med kriminalitet, som vil kunne gøres til genstand for en kendelse om indefrysning eller beslaglæggelse eller konfiskation.

Siden 2015 har alle medlemsstater udpeget deres kontorer for inddrivelse af aktiver, og SIENA er blevet det foretrukne, sikre informationsudvekslingssystem for kontorerne for inddrivelse af aktiver (alle kontorer for inddrivelse af aktiver, bortset fra Cypern, Malta, Rumænien og Slovenien, har underenheder i SIENA). Udvekslingen af oplysninger mellem kontorerne for inddrivelse af aktiver er steget dramatisk i løbet af de seneste otte år fra 539 udvekslinger i 2012 til 7 659 i 2019.

Siden 2009 har Kommissionen afholdt møder i EU-platformen for kontorerne for inddrivelse af aktiver for at udveksle bedste praksis mellem kontorerne for inddrivelse af aktiver, drøfte strategiske og operationelle spørgsmål og lette udvekslingen af oplysninger. Siden 2011 har Kommissionen og Europol også organiseret en enkel "peer review"-proces for at gennemgå hovedelementerne i de nationale systemer for inddrivelse af aktiver.

Som følge af det stigende fokus på inddrivelse af aktiver og det øgede samarbejde mellem kontorerne for inddrivelse af aktiver modtager kontorerne et stigende antal anmodninger om opsporing af aktiver, som de skal kunne håndtere. En lang række af kontorerne for inddrivelse af aktiver rejste en række spørgsmål i forbindelse med den omfattende vurdering af EU's sikkerhedspolitik i 2017[26] og senest på mødet i platformen for kontorerne for inddrivelse af aktiver i maj 2019. Disse problemer omfatter:

- behovet for at give kontorerne for inddrivelse af aktiver hurtig adgang til et minimum af oplysninger

- behovet for at udveksle oplysninger via SIENA for at muliggøre en hurtig og sikker formidling af oplysninger om strafbare handlinger

[26] Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene "Comprehensive Assessment of EU Security Policy", SWD (2017) 278 final, tilgængeligt på: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b43f3517-720a-11e7-b2f2-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

- behovet for at styrke kontorernes beføjelser (f.eks. beføjelser vedrørende øjeblikkelig indefrysning og mulighed for at opspore aktiver efter en endelig straffedom)

- behovet for at fastsætte faste og stramme tidsfrister, inden for hvilke et kontor for inddrivelse af aktiver skal svare på en anmodning fra en modpart.

Kommissionen vil undersøge mulighederne for yderligere at forbedre opsporingen og identifikationen af ulovligt erhvervede aktiver.

5. DEN INTERNATIONALE DIMENSION OG INDDRIVELSE AF AKTIVER

Indefrysning og konfiskation af aktiver fra kriminelle aktiviteter betragtes også som et effektivt redskab til bekæmpelse alvorlig og organiseret kriminalitet på internationalt plan. De Forenede Nationers konventioner om grænseoverskridende organiseret kriminalitet[27] (UNTOC, vedtaget i 2000) og mod korruption[28] (UNCAC, vedtaget i 2003) indeholder bestemmelser om, at de kontraherende stater skal: i) gøre det muligt at opspore, indefryse og konfiskere ulovlige aktiver på deres område og ii) udveksle oplysninger og samarbejde om inddrivelse af aktiver. Disse konventioner er ratificeret af både EU og alle medlemsstaterne, og de har næsten universel anvendelse, idet de begge er ratificeret af mere end 185 lande.

Europarådets Warszawakonvention om hvidvask og konfiskation[29], der blev vedtaget i 2005, er en anden vigtig international aftale. Den gør det muligt at indefryse og konfiskere aktiver og samarbejde internationalt om inddrivelse af aktiver. Denne konvention er ratificeret af de fleste af Europarådets medlemmer, herunder af 21 EU-medlemsstater. Dens bestemmelser om udveksling af oplysninger og gensidig retshjælp er blevet anvendt med succes i en række sager vedrørende samarbejde mellem medlemsstater og nabolande.

I forbindelse med bekæmpelsen af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme omfatter standarderne fastsat af Den Finansielle Aktionsgruppe (FATF) tilsvarende foranstaltninger, og der stilles krav til landene om at indføre solide indefrysnings- og konfiskationsforanstaltninger og om at samarbejde om inddrivelse af aktiver. FATF anerkender, at "en reduktion af udbyttet af kriminalitet påvirker balancen mellem risiko og belønning, og at udsigten til at miste fortjeneste kan afskrække nogle fra at begå kriminalitet. Det kan også give ofre for kriminalitet mulighed for delvis eller fuld erstatning, selv når udbyttet flyttes rundt omkring i verden. Dette er særlig relevant i forbindelse med inddrivelse af aktiver"[30].

---

27 https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html.

28 https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html.

29 Europarådets konvention om hvidvask, efterforskning, beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbare handlinger samt om finansiering af terrorisme (CETS nr. 198).

30 Financial Action Task Force, Best Practices Paper – Best practices on confiscation (recommendations 4 and 38) and a framework for ongoing work on asset recovery, October 2012, tilgængelig her: https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Best%20Practices%20on%20%20Confiscation%20and%20a%20Framework%20for%20Ongoing%20Work%20on%20Asset%20Recovery.pdf.

Procedurerne for gensidig bistand i henhold til FN's og Europarådets konventioner er formelle og kan tage lang tid at forberede. Det er derfor afgørende at gennemføre uformelle høringer mellem myndighederne i de berørte lande, inden sådanne procedurer iværksættes. Dette vil gøre det muligt at udarbejde alle relevante oplysninger korrekt i overensstemmelse med kravene i det land, der modtager anmodningen, og undgå at skulle indlede proceduren på ny på grund af en procedurefejl. Der ydes betydelig støtte til disse procedurer via netværk af aktører inden for inddrivelse af aktiver såsom Camden Asset Recovery Inter-Agency Network (CARIN). Disse uformelle netværk har retshåndhævende og retlige kontaktpunkter i hvert medlemsland, hvilket bidrager til den uformelle udveksling af oplysninger om både: i) identifikation og opsporing af aktiver og ii) udarbejdelse af anmodninger om gensidig retshjælp. CARIN-netværket dækker sammen med de tilknyttede regionale netværk for kompetente myndigheder vedrørende inddrivelse af aktiver (Asset Recovery Inter-Agency Networks – ARIN) [31] over 150 lande og jurisdiktioner.

6. KONKLUSIONER OG VEJEN FREM

I de seneste år har EU gjort en betydelig indsats for at støtte finansielle efterforskninger og harmonisere lovgivningen om konfiskation i medlemsstaterne. Vedtagelsen af direktivet har ført til væsentlige fremskridt i medlemsstaternes rammer for inddrivelse af aktiver. 24 ud af 26 medlemsstater, der er bundet af direktivet, har vedtaget ny lovgivning siden 2014 for at sikre, at deres lovgivning overholder de høje standarder, der kræves i direktivet. Niveauet for gennemførelse af direktivet i hele EU kan generelt anses for tilfredsstillende.

Den generelle forbedring af medlemsstaternes retlige rammer for inddrivelse af aktiver afspejles også i den positive vurdering, som de fik i forbindelse med evalueringerne af medlemsstaterne i overensstemmelse med FATF's standarder. Indtil videre er 16 medlemsstater, der skulle gennemføre direktivet, blevet evalueret, og det blev vurderet, at alle medlemsstaterne fuldt ud eller i vid udstrækning opfyldte standarden for indefrysning og konfiskation[32]. Resultaterne med hensyn til konfiskerede aktiver er dog generelt ikke tilfredsstillende, og konfiskationssatserne i EU er fortsat meget lave.

Analysen i denne rapport viser, at der kan gøres yderligere fremskridt inden for inddrivelse af aktiver. Dette kan f.eks. opnås ved i) at udvide omfanget af de strafbare handlinger, som direktivet finder anvendelse på, ii) indføre mere effektive regler om ikkedomsbaseret konfiskation, iii) være mere præcise med hensyn til forvaltning af indefrosne aktiver, iv) indføre bestemmelser om afhændelse af aktiver, herunder genanvendelse af konfiskerede aktiver til sociale formål, v) fastsætte regler om erstatning til ofre for kriminalitet og vi) styrke kontorernes muligheder for at opspore og identificere ulovlige aktiver.

Kommissionen vil derfor vurdere mulighederne for større harmonisering af EU's ordninger for inddrivelse af aktiver. Denne vurdering vil omfatte både direktiv 2014/42/EU og Rådets afgørelse 2007/845/RIA, fordi mulighederne for at opspore og

[31] De regionale netværk omfatter ARINSA (det sydlige Afrika), RRAG (Latinamerika), ARIN-AP (Asien og Stillehavsområdet), ARIN-EA (ØstAfrika), ARIN-WA (Vestafrika) og ARIN-CARIB (Vestindien).

[32] Yderligere oplysninger om de gensidige evalueringer foretaget FATF/Moneyval findes på: http://www.fatf-gafi.org/.

konfiskere ulovlige aktiver afhænger direkte af mulighederne for at opspore og identificere dem.

En eventuel revision af direktivet og Rådets afgørelse vil føre til en omfattende modernisering af EU's lovgivning om inddrivelse af aktiver og yderligere styrke de kompetente myndigheders muligheder for at sikre, at forbrydelse ikke betaler sig.