EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 12.3.2012
SWD(2012) 32 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om indefrysning og konfiskation af udbyttet fra kriminalitet i Den Europæiske Union

{COM(2012) 85 final}
{SWD(2012) 31 final}

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om indefrysning og konfiskation af udbyttet fra kriminalitet i Den Europæiske Union

Ansvarsfraskrivelse: Dette resumé forpligter kun de tjenestegrene i Europa-Kommissionen, der har været involveret i udarbejdelsen, og foregriber på ingen måde en eventuel senere afgørelse truffet af Kommissionen.

1. INDKREDSNING AF PROBLEMET

For at kunne komme den organiserede kriminalitet til livs er det af afgørende betydning, at de kriminelle fratages udbyttet fra de strafbare forhold. Organiseret kriminalitet er hovedsageligt begrundet i ønsket om fortjeneste. Når så stor en del af denne fortjeneste som muligt tages tilbage, vanskeliggør det kriminelle aktiviteter, afskrækker fra kriminalitet ved at vise, at "forbrydelse ikke betaler sig", og skaffer midler, der kan geninvesteres i retshåndhævelsestiltag eller kriminalitetsforebyggende initiativer.

Det problem, der belyses i denne konsekvensanalyse, er den **utilstrækkelige inddrivelse af aktiver fra kriminalitet i EU.** Til dato er der fortsat kun begrænsede skøn over, hvor mange penge der er gået tabt til organiseret kriminalitet i medlemsstaterne, og begrænsede data om succes med inddrivelsen af aktiver. I flere nye rapporter og uofficielle kilder blev det årlige udbytte af organiseret kriminalitet i nogle medlemsstater anslået til at være meget højt[1]. Tallene står i skærende kontrast til de beløb, der inddrives årligt i EU[2]. Selv om kun nogle medlemsstater fører statistik over de beløb, der årligt inddrives fra kriminalitet, ser det i øjeblikket ud til, at antallet af indefrysnings- og konfiskationsprocedurer i EU og de beløb, der inddrives fra organiseret kriminalitet, er utilstrækkelige sammenlignet med organiserede kriminelle sammenslutningers anslåede indtægter eller antallet af strafferetlige domme afsagt af domstolene for alvorlig kriminalitet.

Organiserede kriminelle aktiviteter er ofte af tværnational karakter, og kriminelle sammenslutningers aktiver investeres i stigende grad i andre medlemsstater. Det er uvægerligt mere problematisk at forfølge aktiver i udlandet på grund af øgede vanskeligheder med at spore dem og juridiske hindringer for at skaffe beviser og fuldbyrde indefrysnings- eller konfiskationskendelser.

---

[1] I Italien blev det udbytte af organiseret kriminalitet, som blev hvidvasket i 2011, anslået til 150 mia. EUR (Banca d'Italia, 2011). Ifølge et officielt skøn i 2006 var indtægten fra organiseret kriminalitet i Det Forenede Kongerige 15 mia. GBP om året.

[2] F.eks. blev der i 2009 inddrevet 189 mio. EUR i Det Forenede Kongerige og 60 mio. EUR i Nederlandene.

Skønt konfiskation af aktiver har et grundlag i international ret, EU-lovgivning og medlemsstaternes love, er disse love stadig ikke tilstrækkeligt udviklet og anvendes ikke nok. Det er usandsynligt, at en medlemsstat konfiskerer en væsentlig del af de kriminelle aktiver, og at lovene opfylder deres erklærede mål.

2. ANALYSE AF NÆRHEDSPRINCIPPET

EU har allerede vedtaget foranstaltninger vedrørende konfiskation og inddrivelse af aktiver fra kriminalitet. Efter ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten findes retsgrundlaget for foranstaltninger på dette område i artikel 82, stk. 1 og 2, og artikel 83, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Det mest hensigtsmæssige retsgrundlag og omfanget af EU's harmoniseringsbeføjelser vil afhænge af, om en specifik bestemmelse vedrører harmonisering eller gensidig anerkendelse.

I henhold til artikel 5, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union handler Unionen kun, hvis målene for den påtænkte foranstaltning ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne. Artikel 67 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde fastsætter, at Unionen skal sikre borgerne et højt sikkerhedsniveau ved at forebygge og bekæmpe kriminalitet. Konfiskation af aktiver fra kriminalitet anerkendes i stigende grad som et væsentligt instrument til at bekæmpe organiseret kriminalitet, som meget ofte er af tværnational karakter og således må bekæmpes på et fælles grundlag. Det gælder så meget mere i EU, hvor ophævelsen af de indre grænser gør det lettere at begå grænseoverskridende kriminalitet.

Som det anerkendes i Stockholmprogrammet 2010-2014, skal EU nedbringe antallet af muligheder for at begå organiseret kriminalitet som følge af en globaliseret økonomi, ikke mindst under en krise, som gør det finansielle system mere sårbart. EU er derfor i en bedre position end de enkelte medlemsstater til mere effektivt at skærpe et af de mest virkningsfulde instrumenter til at bekæmpe organiserede kriminelle sammenslutninger.

Den grænseoverskridende dimension ved aktiver fra organiseret kriminalitet (som i stigende grad investeres uden for deres hjemland og ofte i flere lande) understreger yderligere berettigelsen af en paneuropæisk aktion.

3. MÅL

Det overordnede langsigtede mål er en væsentlig nedbringelse af indtægter og akkumulerede formuer fra organiseret kriminalitet i EU. De **generelle mål** er at bekæmpe organiseret kriminalitet, at opnå retfærdighed for ofre og at øge offentlighedens tillid til strafferetssystemet. I overensstemmelse med de elementer, der ligger til grund for problemet, kan der defineres fire **specifikke politiske mål**: i) at øge harmoniseringen af de regler, som gør det muligt at konfiskere aktiver fra kriminalitet med behørig respekt for grundlæggende rettigheder, ii) at etablere harmoniserede minimumsregler, så medlemsstaterne kan indefryse/beslaglægge og forvalte aktiver fra kriminalitet under afventning af konfiskation med behørig respekt for grundlæggende rettigheder, iii) at gøre det lettere for medlemsstaterne at indefryse/beslaglægge og konfiskere aktiver på tværs af grænserne og iv) at øge myndighedernes brug af indefrysnings- og konfiskationsværktøjer i medlemsstaterne.

4. POLITISKE LØSNINGSMODELLER

Med henblik på at afhjælpe de mangler, der blev afdækket ved indkredsningen af problemet, blev der identificeret 21 politiske foranstaltninger på EU-niveau (hvoraf nogle supplerer hinanden).

På baggrund af det høje antal planlagte politiske foranstaltninger blev hver enkelt af de 21 foranstaltninger på EU-niveau først screenet i forhold til potentielle hindringer for gennemførelsen såsom i) muligheden for en tilstrækkelig overdragelse af beføjelser til EU, ii) proportionalitet og iii) forenelighed med medlemsstaternes grundlæggende forfatningsmæssige eller strafferetlige principper. Indvirkningen på de grundlæggende rettigheder blev også nøje analyseret på grundlag af den relevante retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Fire politiske tiltag blev kasseret efter screeningen på grund af gennemførelseshindringer.

De **resterende politiske foranstaltninger** blev **grupperet i politiske løsningsmodeller** med forskellig indgriben på EU-niveau: en løsningsmodel uden nye foranstaltninger på EU-niveau, en løsningsmodel med minimale lovgivningsforanstaltninger (korrektion af mangler i de eksisterende EU-retsregler, der forhindrer dem i at fungere efter hensigten) og en løsningsmodel med maksimale lovgivningsforanstaltninger (der rækker ud over målene for de eksisterende EU-retsregler). Inden for sidstnævnte løsningsmodel undersøges to modeller med maksimale lovgivningsforanstaltninger, den ene med og den anden uden handling på EU-niveau, hvad angår gensidig anerkendelse.

4.1. Politisk løsningsmodel 1 – Status quo

Denne politiske løsningsmodel ville ikke indebære nogen nye foranstaltninger på EU-niveau, men er en fortsættelse af eksisterende aktiviteter. Ingen nye foranstaltninger på EU-niveau betyder ikke, at der ikke sker nogen ændring på EU-niveau. I henhold til Lissabontraktaten vil EU's eksisterende retlige rammer pr. 1. december 2014 kunne håndhæves over for medlemsstaterne gennem traktatbrudssøgsmål.

4.2. Politisk løsningsmodel 2 – Andre foranstaltninger end lovgivning

Under den politiske løsningsmodel andre foranstaltninger end lovgivning ville workshopper blive brugt med henblik på at **fremme gennemførelsen af eksisterende konfiskationsforpligtelser** (politisk foranstaltning 1) og **fremme gennemførelsen af eksisterende gensidige anerkendelsesforpligtelser** (politisk foranstaltning 12). **Workshopper om anvendelse af de eksisterende instrumenter** for beslutningstagere på regeringsniveau i nogle medlemsstater vedrørende rentabiliteten i konfiskering af aktiver (politisk foranstaltning 15) kunne øge brugen af disse værktøjer og skabe et forum for deling af viden og erfaringer fra praksis.

4.3. Politisk løsningsmodel 3 – Minimale lovgivningsforanstaltninger

Denne løsningsmodel består af workshopper om gennemførelse og anvendelse af de eksisterende instrumenter plus supplerende politiske foranstaltninger til afhjælpning af identificerede mangler i det eksisterende lovgrundlag om gensidig anerkendelse. I forbindelse med fuldbyrdelse af konfiskationskendelser er meningen med denne løsningsmodel, at lovgrundlaget kunne forenkles ved at konsolidere rammeafgørelse 2006/783/RIA og 2005/214/RIA og udvide deres anvendelsesområde til at omfatte alle erstatningskendelser, der

afsiges i forbindelse med straffesager **(politisk foranstaltning 14)**. Denne løsningsmodel ville også omfatte indførelse af **konsoliderede formularer** for gensidig anerkendelse **(politisk foranstaltning 19).** Denne løsningsmodel ville også medføre **håndhævelse af**, at gensidig anerkendelse har **forrang** frem for konventioner om gensidig retshjælp i forbindelse med anmodninger mellem medlemsstater **(politisk foranstaltning 20).**

4.4. Politisk løsningsmodel 4.1 – Maksimale lovgivningsforanstaltninger uden gensidig anerkendelse

Denne løsningsmodel ville bestå af alle politiske foranstaltninger, der ikke indebærer lovgivning vedrørende gensidig anerkendelse.

For at styrke konfiskationsbeføjelserne ville denne løsningsmodel indebære muligheden for at **konfiskere alle værdifulde udbytter, bl.a. indirekte afkast (politisk foranstaltning 2)**, ved at indføre en bred definition af "udbytte fra kriminalitet".

Denne løsningsmodel omfatter en måde, hvorpå man kan håndtere problemet med, at der ikke længere kan foretages konfiskationsaktiviteter, når straffeproceduren afsluttes, idet man **adskiller konfiskationssagen fra straffesagen (politisk foranstaltning 4)**, således at der kan gennemføres finansielle undersøgelser, og ufuldbyrdede kendelser kan fuldbyrdes, også på et senere tidspunkt, når straffesagen er endeligt afsluttet.

Denne løsningsmodel ville også **styrke den udvidede konfiskation (politisk foranstaltning 5)** ved at udvide omfanget af de lovovertrædelser, den gælder for, og ved at sikre, at den bliver anvendt, i det mindste hvis en domstol mener, at det er betydelig mere sandsynligt, at aktiver, som indehaves af en person, der er dømt for en lovovertrædelse, som er omfattet af artikel 83, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, stammer fra tilsvarende kriminelle aktiviteter.

Med henblik på at overvinde hindringer for retsforfølgelse ville denne løsningsmodel indebære indførelse af **konfiskation, der under begrænsede omstændigheder ikke foretages på grundlag af domfældelse (politisk foranstaltning 6).** Dette ville gøre konfiskation mulig under omstændigheder, hvor der ikke kan afsiges en dom, fordi den mistænkte er død, er flygtet fra retsforfølgelse eller domfældelse eller er ude af stand til at gennemføre en straffesag på grund af psykisk sygdom.

Kriminelle overfører ofte deres aktiver til vidende tredjeparter, så snart de er under efterforskning, for at undgå konfiskation. Denne løsningsmodel ville også omfatte **konfiskation hos tredjepart (politisk foranstaltning 7)** af de aktiver, den pågældende har fået under markedsværdien, og som en fornuftig person i tredjepartens sted ville mistænke for at stamme fra kriminalitet. Med hensyn til indefrysning/beslaglæggelse af aktiver fra kriminalitet indebærer denne løsningsmodel, at der indføres harmoniserede minimumsstandarder **(politisk foranstaltning 8).** Den ville også indebære **mekanismer til sikring af indefrysning (politisk foranstaltning 9)**, således at medlemsstaterne ville være forpligtede til at etablere hensigtsmæssige mekanismer til at sikre, at aktiver omgående kan indefryses/beslaglægges af ikke-retslige myndigheder, også før der anmodes om en retskendelse, hvis der er fare for, at de bliver skjult eller ført ud af deres retsområde.

Med hensyn til bevarelse af aktiver ville denne løsningsmodel give **beføjelser til at realisere indefrosne aktiver**, i det mindste hvis de risikerer at falde i værdi, eller det er uøkonomisk at opretholde dem **(politisk foranstaltning 10)**.

Ved anvendelse af beføjelserne ville denne løsningsmodel indebære **rapporteringsforpligtelser (politisk foranstaltning 16)** for medlemsstaterne, der ville bidrage til at generere statistikker, som kunne bruges til evalueringsformål.

4.5. Politisk løsningsmodel 4.2 – Maksimale lovgivningsforanstaltninger med gensidig anerkendelse

Denne løsningsmodel består af **alle de påtænkte politiske foranstaltninger** (men politisk foranstaltning 19 og 20 overlapper delvist hinanden). Sammenlignet med løsningsmodel 4.1 omfatter den også **gensidig anerkendelse af alle typer af kendelser (politisk foranstaltning 13).** Denne løsningsmodel ville også medføre gensidig anerkendelse af **erstatningskendelser (politisk foranstaltning 14)** ved at konsolidere rammeafgørelse 2006/783/RIA og 2005/214/RIA og udvide deres anvendelsesområde til at omfatte alle erstatningskendelser, der afsiges i forbindelse med straffesager. Denne løsningsmodel ville endvidere sikre **konsoliderede formularer** for gensidig anerkendelse **(politisk foranstaltning 19)** og foranstaltninger til **håndhævelse af**, at gensidig anerkendelse har **forrang (politisk foranstaltning 20)**.

5. KONSEKVENSANALYSE

5.1. Analyse af løsningsmodel 1 – Status quo

Ved "**gør ingenting"-modellen** kan der forudses langsomme fremskridt mod opfyldelsen af hvert af de specifikke mål. Dens **økonomiske virkning** forventes at være lav med en naturlig fremgang i inddrevne aktiver. Spredningen mellem aktiver, der ejes af kriminelle, og aktiver, der inddrives af stater, vil sandsynligvis blive større. Modellens **sociale virkning** vil formentlig være ubetydelig efter en let stigning i omfanget af kriminelle aktiver, som bliver inddrevet til fordel for ofrene for kriminalitet. Denne løsningsmodel ville **ikke have nogen indvirkning på den kriminelle adfærd**. Uden en supplerende EU-indsats vil kriminelle sandsynligvis fortsætte med at investere deres aktiver i andre medlemsstater og derved øge behovet for en grænseoverskridende dimension i konfiskationsaktiviteterne. **Alt i alt** ville der fortsat være betydelige huller, de gensidige anerkendelsesinstrumenter ville fortsat være anvendt for lidt, og omfanget af konfiskerede kriminelle aktiver i hele EU ville fortsat være lille sammenholdt med skøn over omsætningen for organiseret kriminalitet. Selv om situationen uden en EU-indsats ikke ville være statisk, ville forandringen ske for langsomt. Denne løsningsmodel ville derfor ikke fremme opfyldelsen af målet om at øge inddrivelsen af kriminelle aktiver i EU. Det er usandsynligt, at medlemsstaterne vil støtte denne løsningsmodel. Europa-Parlamentet ville være helt igennem utilfreds med denne løsning.

5.2. Analyse af løsningsmodel 2 - Andre foranstaltninger end lovgivning

Denne løsningsmodel ville have en **lav økonomisk virkning.** Gennemførelsesworkshopper kunne medføre en let positiv påvirkning af gennemførelsen i de medlemsstater, som endnu ikke i fuldt omfang har gennemført de relevante retsakter i national lovgivning. Omkostningerne ved workshopper om anvendelse af de eksisterende instrumenter ville være ubetydelige, og deres nytteværdi ville afhænge af, i hvilket omfang de organiseres. På baggrund af den alt for lave anvendelse af konfiskationsprocedurerne kunne workshopper herom potentielt have en større indflydelse på anvendelsen og bidrage til at undgå, at beslutninger fortsat kan træffes ud fra formodningen om, at det ikke kan betale sig at konfiskere aktiver. Den **sociale virkning** ville være **ubetydelig**, og **påvirkningen af den kriminelle adfærd** er ret begrænset. Overordnet set vil merværdien af **andre foranstaltninger end lovgivning** sandsynligvis være **lav**, og det mest lovende aspekt er

workshopper om anvendelse af de eksisterende instrumenter. Denne løsningsmodel ville næppe bidrage til at nå målet om at øge inddrivelsen af kriminelle aktiver i EU og ville resultere i skarp kritik fra Europa-Parlamentet.

5.3. Analyse af løsningsmodel 3 – Minimale lovgivningsforanstaltninger

Ud over de **økonomiske virkninger** af workshopper om gennemførelse og anvendelse af de eksisterende instrumenter ville en forbedring af de gensidige anerkendelsesinstrumenter klart øge antallet af grænseoverskridende fuldbyrdelsesprocedurer og til en vis grad værdien af de inddrevne aktiver. Imidlertid er det svært at vurdere den økonomiske merværdi af selv en betydelig stigning i anvendelsen af gensidige anerkendelsesinstrumenter. En øget anvendelse af gensidige anerkendelsesinstrumenter ville flytte administrationsomkostninger fra centrale myndigheder til lokale retsmyndigheder, og administrationsomkostningerne ved håndtering af forespørgsler fra andre medlemsstater ventes i princippet at falde. Tidsbesparelserne som følge af en øget anvendelse af gensidig anerkendelse (i modsætning til gensidig retshjælp) ville muliggøre en hurtigere grænseoverskridende fuldbyrdelse og øge chancerne for en vellykket inddrivelse ved at begrænse risiciene for tab af aktiver. Den påtænkte konsolidering af formularerne for gensidige anerkendelse kan kræve en vis grundlæggende uddannelse for de personer, der skal bruge dem i praksis, men omkostningerne hertil vil formentlig blive opvejet af fordelene. En moderat stigning i antallet og værdien af inddrevne aktiver burde logisk set svare til en moderat stigning i **den sociale virkning** i form af erstatning til ofrene. En bedre fuldbyrdelse af grænseoverskridende procedurer ville sandsynligvis resultere i øget tillid til de nationale strafferetssystemer og til EU's område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. I forbindelse med **grundlæggende rettigheder** forventes en lav virkning for ejendomsretten. En **let påvirkning af den kriminelle adfærd** kan forventes. En bedre fuldbyrdelse af grænseoverskridende procedurer kan bevirke visse forskydninger, der vil medføre en nettokapitalflugt af kriminelle penge ud af EU med en mindre, negativ virkning på den ulovlige økonomi og på tredjelandes økonomi. **Alt i alt** vil merværdien af **modellen med minimale lovgivningsforanstaltninger** sandsynligvis blive **moderat**. Denne løsningsmodel ville næppe bidrage til opfyldelsen af målet om at øge inddrivelsen af kriminelle aktiver i EU, og Europa-Parlamentet ville sandsynligvis ikke anse den for et passende svar på problemet.

5.4. Analyse af løsningsmodel 4.1 – Maksimale lovgivningsforanstaltninger uden gensidig anerkendelse

Ud over workshopper om gennemførelse og anvendelse af de eksisterende instrumenter ville de fleste politiske foranstaltninger isoleret betragtet have **en i det mindste moderat økonomisk virkning**. På grund af antallet af politiske foranstaltninger og den alvorlige mangel på data om både indefrosne, konfiskerede og inddrevne beløb samt omkostningerne ved at gennemføre konfiskationsrelaterede aktiviteter er det ikke muligt at sætte et tal på omkostningerne ved denne løsningsmodel. Endvidere kan gennemførelsesomkostningerne i mange tilfælde være forskellige alt efter medlemsstaternes særlige forhold.

Med henblik på at afhjælpe manglen på data er den vigtigste økonomiske analyse, som fremlægges, en **vurdering af rentabiliteten for EU27** baseret på en model, som bruger proxyindikatorer til at ekstrapolere fra en detaljeret indkomst- og omkostningsanalyse i Det Forenede Kongerige (den eneste medlemsstat, hvor indtægter og omkostninger for alle elementer af systemet til konfiskation af aktiver kan vurderes, og som har et konfiskationssystem, der er en rimelig tilnærmelse til delløsningen med maksimale lovgivningsforanstaltninger). Denne øvelse er kun vejledende, men alligevel er resultaterne opmuntrende. Ifølge modellen er denne løsningsmodel **rentabel i 21 af 27 medlemsstater** (i

mange af dem særdeles rentabel). Det forhold, at arbejdet med konfiskation af aktiver ser ud til at være potentielt rentabelt i de fleste medlemsstater, taler for en EU-indsats. Det kan antages, at inddrivelsen af flere aktiver til fordel for staten vil have en betydelig **social virkning**, da det i det mindste i nogle medlemsstater vil gå hånd i hånd med inddrivelse af flere aktiver til fordel for ofre for kriminalitet. Konfiskation af kriminelle aktiver vil øge offentlighedens tillid til strafferetten.

Foranstaltninger, der har en væsentlig positiv virkning på konfiskationsværktøjerne (f.eks. foranstaltning 5 om udvidet konfiskation, foranstaltning 6 om ikke-domsbaseret konfiskation eller foranstaltning 7 om konfiskation hos tredjepart), er også dem, der har den største **indvirkning på de grundlæggende rettigheder**. En begrænsning af ejendomsretten og tiltaltes ret til en retfærdig rettergang skal være begrundet, være forholdsmæssig og være ledsaget af passende sikkerhedsforanstaltninger. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (ECHR) har truffet mange afgørelser, hvor den i de konkrete sager konsekvent har givet medhold i anvendelse af konfiskationsordninger, hvor konfiskationen ikke foretages på grundlag af domfældelse. ECHR har dog undgået at træffe afgørelse om det principielle spørgsmål om, hvorvidt det er foreneligt med den europæiske menneskerettighedskonvention. Den omvendte bevisbyrde vedrørende aktivers lovlighed har indtil videre overlevet ECHR's nøje undersøgelse, så længe den blev anvendt retfærdigt i den konkrete sag med tilstrækkelige sikkerhedsforanstaltninger, så den berørte person kunne anfægte disse simple formodninger. Selv om ECHR konsekvent har opretholdt udvidede konfiskationsordninger i de konkrete sager, vurderes deres forenelighed med konventionen fra sag til sag. Også her spiller graden af de proceduremæssige sikkerhedsforanstaltninger for den tiltalte en afgørende rolle for vurderingen af foranstaltningens forholdsmæssighed. Et stærkt argument til berettigelse af konfiskation hos tredjepart er det tilfælde, hvor både tredjeparten og et offer gør krav på aktiverne. Hvis gerningsmanden til en forbrydelse har utilstrækkelige aktiver til at opfylde et krav (som det ofte er tilfældet) ville foranstaltninger til fordel for tredjeparten svække offerets stilling. Midlertidige foranstaltninger såsom indefrysningskendelser kan på grund af deres foreløbige karakter begrunde yderligere begrænsninger af visse rettigheder og principper for en retfærdig procedure, forudsat at der foreligger tilstrækkelige sikkerhedsforanstaltninger eller retsmidler, og de pågældende begrænsninger respekterer essensen af de pågældende rettigheder og principper. Hvis foranstaltningerne under denne løsningsmodel blev anvendt forholdsmæssigt og suppleret af passende sikkerhedsforanstaltninger, som blev fastlagt i EU's lovforslag, ville de overholde de grundlæggende rettigheder.

Denne løsningsmodels **virkning på den kriminelle adfærd** ville være betydelig, da ikke-domsbaseret konfiskation (selv under begrænsede omstændigheder) og konfiskation hos tredjepart ville tvinge kriminelle til at ændre deres praksis og gøre det vanskeligere for dem at skjule deres aktiver. Løsningsmodellen kunne forårsage en moderat kapitalflugt af kriminelle penge til lande uden for EU og få en betydelig negativ virkning på den ulovlige økonomi og på tredjelandes økonomi. **Alt i alt** vil merværdien ved denne løsningsmodel sandsynligvis være **betydelig.** De umiddelbare virkninger ved at gennemføre denne løsningsmodel omfatter stærkere ordninger for konfiskation, indefrysning og forvaltning af aktiver. Løsningsmodellen ville dog også medføre en vigtig virkning for anvendelsen af de eksisterende instrumenter. Mens workshopper om anvendelse ville give medlemsstaternes beslutningstagere information om den potentielle rentabilitet ved arbejdet med konfiskation af aktiver og således give dem et grundlag for at arbejde for forandring, ville stærkere lovgivningsværktøjer fremme anvendelsen ved konkret at øge chancerne for en vellykket indsats. Endvidere kan harmonisering af konfiskationslove også de facto fremme gensidig anerkendelse ved at sikre, at indkommende kendelser er forenelige med den fuldbyrdende medlemsstats retssystem. Med

denne løsningsmodel ville man nå målet om at øge inddrivelsen af kriminelle aktiver i EU. Europa-Parlamentet ville højst sandsynligt se moderat positivt på den.

5.5. Analyse af løsningsmodel 4.2 – Maksimale lovgivningsforanstaltninger med gensidig anerkendelse

Hvad **økonomisk virkning** angår, ville det yderligere forbedre resultaterne af rentabilitetsanalysen for EU27, hvis man tilføjede en EU-foranstaltning for gensidig anerkendelse. Da der mangler data om, hvor mange kendelser der skulle fuldbyrdes i andre medlemslande, er det dog ikke muligt at give et detaljeret rentabilitetsskøn for hvert land for denne politiske løsningsmodel. De ekstra omkostninger for medlemsstater, der ville få mange udenlandske afgørelser om ikke-domsbaseret konfiskation, ville helt igennem blive opvejet af den eksisterende bestemmelse (i rammeafgørelse 2006/783/RIA) om, at medlemsstater, der fuldbyrder en afgørelse om konfiskation, har ret til at beholde 50 % af den inddrevne værdi. Den **sociale virkning** ville være **betydelig**. Ud over de virkninger, som modellen med maksimale lovgivningsforanstaltninger uden gensidig anerkendelse giver, kan styrkelsen af den gensidige anerkendelse forventes at resultere i øget tillid til EU's område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Virkningen på **den kriminelle adfærd** ville også være **betydelig**. Foranstaltningerne under modellen med maksimale lovgivningsforanstaltninger ville sammen med en stærkt forbedret fuldbyrdelse af grænseoverskridende procedurer sandsynligvis tvinge de kriminelle til at ændre praksis og kunne bevirke forskydninger, der medfører en nettokapitalflugt af kriminelle penge ud af EU. Dette ville resultere i en endnu væsentligere påvirkning af den ulovlige økonomi og af tredjelandes økonomier. **Alt i alt** vil merværdien ved denne løsningsmodel sandsynligvis være **meget betydelig.** De kombinerede virkninger af økonomisk rentabilitet, betydelige sociale virkninger og øget anvendelse forstærkes yderligere af foranstaltninger vedrørende gensidig anerkendelse, som er mere vidtrækkende end dem, der indgår i modellen med minimale lovgivningsforanstaltninger. Denne løsningsmodel ville være helt i overensstemmelse med målet om at øge inddrivelsen af kriminelle aktiver i EU. Europa-Parlamentet ville sandsynligvis hilse den velkommen.

6. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLER

Den **foretrukne løsningsmodel** er **modellen med maksimale lovgivningsforanstaltninger med en indsats for gensidig anerkendelse**, mens modellen med maksimale lovgivningsforanstaltninger uden gensidig anerkendelse og modellen med minimale lovgivningsforanstaltninger begge kommer ind på en andenplads. Den foretrukne løsningsmodel respekterer subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne, fordi den ikke går ud over det, der er nødvendigt for at nå de beskrevne mål, og samtidig overholder de grundlæggende rettigheder. Den ville i betydelig grad styrke harmoniseringen af regler og fuldbyrdelsen af afgørelser i medlemsstaterne, bl.a. ved at ændre eksisterende bestemmelser om udvidet konfiskation og indføre nye bestemmelser om ikke-domsbaseret konfiskation og konfiskation hos tredjepart og ved at indføre gensidig anerkendelse af alle typer af kendelser (bl.a. kendelser, der ikke er baseret på domfældelse). Modellens politiske foranstaltninger er justeret til at være forholdsmæssige, så de ikke unødigt påvirker de grundlæggende rettigheder. For at imødekomme de bekymringer, forsvarsadvokater har givet udtryk for, træffes der minimumsbeskyttelsesforanstaltninger på EU-plan med henblik på at sikre fuld opfyldelse af EU's charter om grundlæggende rettigheder.

Overvågning og evaluering: Gennemførelsen af den foretrukne løsningsmodel bør fremover være genstand for overvågning og evaluering. Som følge af manglen på statistiske data om

konfiskation af aktiver og de tilgængelige datas dårlige kvalitet er det i de fleste lande i øjeblikket ikke muligt at foretage en egentlig evidensbaseret vurdering af de nye politikkers/den nye lovgivnings virkning på EU-plan eller i medlemsstaterne. Endvidere er der ikke let tilgængelige oplysninger om, i hvilken grad gensidig anerkendelse vil lette grænseoverskridende fuldbyrdelse.

Af den grund indebærer den foretrukne løsningsmodel, at der indføres rapporteringsforpligtelser for medlemsstaterne vedrørende arbejdet med konfiskation af aktiver. Der vil mindst én gang om året blive indsamlet data af de retslige myndigheder (domstole og anklagemyndigheder), kontorer for forvaltning af aktiver og myndigheder med ansvar for afståelse af aktiver. De således indsamlede data vil indgå i overvågnings- og evalueringsaktiviteterne og vil gøre det muligt for Kommissionen at vurdere, i hvilket omfang målene med den foreslåede lovgivning nås. Der bør rettes særlig opmærksomhed mod de medlemsstater, hvor dataindsamling er relativt underudviklet.

For at overvåge den effektive gennemførelse af den foreslåede lovgivning vil Kommissionen forberede en gennemførelsesplan og udarbejde regelmæssige gennemførelsesrapporter baseret på høringer af medlemsstater og interessenter. Den første rapport er i princippet planlagt til tre år efter lovgivningens ikrafttræden. Den kortlægning af medlemsstaternes lovgivning om konfiskation af aktiver, der blev foretaget som forberedelse til denne konsekvensanalyse, kan bruges som basislinje for overvågning af udviklingen i lovgivningen og anvendelsen heraf i medlemsstaterne.

Der vil også blive foretaget regelmæssige evalueringer, idet den første rapport er planlagt til fem år efter lovgivningens ikrafttræden. Evalueringsrapporterne kunne omfatte en cost-benefit-modellering for at vurdere den nuværende og anslå den fremtidige rentabilitet for arbejdet med konfiskation af aktiver.

Der skal også afholdes workshopper om gennemførelse og andre ekspertmøder for at drøfte gennemførelsesproblemer. Udvekslingen af god praksis i alle faser af konfiskationsprocessen skal fortsat finde sted inden for EU's platform for kontorer til inddrivelse af aktiver.