EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.3.2012
SWD(2012) 32 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

om frysning och förverkande av vinning av brott i Europeiska unionen

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

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

om frysning och förverkande av vinning av brott i Europeiska unionen

Friskrivningsklausul: Denna sammanfattning är endast bindande för de avdelningar inom Europeiska kommissionen som har medverkat i utarbetandet av den och påverkar inte den slutliga utformningen av eventuella beslut som fattas av kommissionen.

1. PROBLEMFORMULERING

För att avbryta verksamhet som hör samman med organiserad brottslighet är det nödvändigt att frånta brottslingarna vinningen av brott. Organiserad brottslighet är huvudsakligen vinstdriven. Om man beslagtar så mycket som möjligt av dessa vinster hindrar man den brottsliga verksamheten, avskräcker brottslighet genom att visa att ”brott inte lönar sig ” och tillhandahåller medel som kan återinvesteras i brottsbekämpning eller brottsförebyggande initiativ.

Det problem som behandlas i denna konsekvensbedömning är **otillräcklig återvinning av tillgångar som härrör från brottslig verksamhet i EU**. Det finns fortfarande bara begränsade uppskattningar av de belopp som förlorats till organiserad brottslighet i medlemsstaterna. Detsamma gäller uppgifterna om framgången vid återvinning av tillgångar. Vissa nyligen framlagda rapporter och inofficiella källor uppskattar att den årliga vinningen från organiserad brottslighet i vissa medlemsstater är mycket hög[1]. Dessa värden står i bjärt kontrast mot de belopp som varje år återvinns i unionen[2]. Även om endast vissa medlemsstater för statistik över de belopp som varje år återvinns från brottslig verksamhet, förefaller för närvarande antalet frysnings- och förverkandeförfaranden i EU och de belopp som återvinns från organiserad brottslighet vara otillräckliga i förhållande till de organiserade kriminella gruppernas uppskattade intäkter eller antalet fällande domar för grova brott som meddelas av domstolarna.

Verksamhet som hör samman med organiserad brottslighet är ofta gränsöverskridande till sin natur och kriminella gruppers tillgångar investeras i allt högre utsträckning i andra medlemsstater. Det är alltid svårare att söka efter tillgångar utomlands, på grund av de större

---

[1] I Italien uppskattas den vinning av organiserad brottslighet som tvättades under 2011 till 150 miljarder euro (Italiens centralbank, 2011). I Förenade kungariket uppgår enligt en officiell uppskattning från 2006 inkomsterna från organiserad brottslighet till 15 miljarder pund per år.

[2] Under 2009 återvanns exempelvis 189 miljoner euro i Förenade kungariket och 60 miljoner euro i Nederländerna.

svårigheterna att spåra dem och de juridiska hindren med att ta upp bevis och verkställa frysnings- eller förverkandebeslut.

Även om förverkande av tillgångar vilar på bestämmelser i folkrätten, EU-lagstiftningen och medlemsstaternas lagstiftning är denna lagstiftning ännu underutvecklad och underutnyttjad. Det är osannolikt att någon medlemsstat förverkar en betydande andel av de tillgångar som härrör från brottslig verksamhet och att lagarna uppnår sitt uttalade syfte.

2. SUBSIDIARITETSANALYS

EU har redan vidtagit åtgärder som rör förverkande och återvinning av tillgångar som härrör från brottslig verksamhet. Efter ikraftträdandet av Lissabonfördraget finns den rättsliga grunden för åtgärder inom detta område i artikel 82.1 och 82.2 samt artikel 83.1 EUF-fördraget. Den lämpligaste rättsliga grunden och omfattningen av EU:s befogenheter att harmonisera beror på om en viss bestämmelse gäller harmonisering eller ömsesidigt erkännande.

Enligt artikel 5.3 i EU-fördraget ska unionen agera endast om målen för den föreslagna åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna. I artikel 67 i EUF-fördraget föreskrivs att unionen ska ge medborgarna en hög säkerhetsnivå genom att förebygga och bekämpa brottslighet. Förverkande av tillgångar som härrör från brottslig verksamhet erkänns i allt högre grad som ett avgörande verktyg för att bekämpa organiserad brottslighet, som mycket ofta är gränsöverskridande till sin karaktär och således bör åtgärdas på gemensam grund. Detta är särskilt viktigt i EU, där avskaffandet av de inre gränserna gör det lättare att begå gränsöverskridande brott.

Såsom påpekas i Stockholmsprogrammet 2010–2014 måste EU minska de möjligheter som den organiserade brottsligheten har fått till följd av den globaliserade ekonomin, inte minst under en kris som förvärrar det finansiella systemets sårbarhet. EU har därför bättre förutsättningar än de enskilda medlemsstaterna att finslipa ett av de mest effektiva verktygen för att bekämpa organiserade kriminella grupper.

Den gränsöverskridande aspekten av organiserade kriminella gruppers tillgångar (som i allt högre grad investeras utanför hemlandet och ofta i flera länder) är ytterligare argument för åtgärder på EU-nivå.

3. SYFTET MED EU:S INITIATIV

Det övergripande långsiktiga målet är att åstadkomma en betydande minskning av de organiserade kriminella gruppernas intäkter och samlade tillgångar i EU. De **allmänna målen** är att bekämpa organiserad brottslighet, uppnå rättvisa för offren och öka allmänhetens förtroende för det straffrättsliga systemet. I linje med problemets underliggande komponenter kan man fastställa fyra **specifika politiska mål**, nämligen att i) öka harmoniseringen av de regler som möjliggör förverkande av tillgångar som härrör från brottslig verksamhet, med vederbörlig respekt för de grundläggande rättigheterna, ii) skapa ett minimum av harmoniserade regler som gör det möjligt för medlemsstaterna att frysa eller beslagta och förvalta tillgångar som härrör från brottslig verksamhet i väntan på förverkande, med vederbörlig respekt för de grundläggande rättigheterna, iii) underlätta för medlemsstaterna att frysa eller beslagta och förverka tillgångar över nationsgränserna, och iv) öka användningen av verktyg för frysning och förverkande hos aktörer i medlemsstaterna.

4. ALTERNATIV

För att komma till rätta med de brister som följer av problemformuleringen fastställdes 21 politiska åtgärder på EU-nivå (varav vissa kompletterar varandra).

Med tanke på det stora antal politiska åtgärder som beaktades, granskades de 21 åtgärderna först separat mot potentiella hinder för genomförandet, såsom i) en lämplig tilldelning av befogenheter till EU, ii) proportionalitet och iii) förenlighet med de grundläggande konstitutionella eller straffrättsliga principerna i medlemsstaterna. Konsekvenserna för de grundläggande rättigheterna analyserades också i detalj, på grundval av relevant rättspraxis från den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Fyra politiska åtgärder förkastades efter granskningen mot hindren för genomförandet.

De **återstående politiska åtgärderna** delades in i **olika alternativ** som motsvarar olika grader av ingripande på EU-nivå: ett alternativ utan lagstiftning, en alternativ med minsta möjliga lagstiftning (där man korrigerar brister i EU:s befintliga rättsliga ram som hindrar den från att fungera på avsett sätt) och ett alternativ med mer omfattande lagstiftning (som går utöver målen för EU:s nuvarande rättsliga ram). Inom ramen för det sistnämnda alternativet analyserades två delalternativ med mer omfattande lagstiftning, ett med och ett utan åtgärder på EU-nivå avseende ömsesidigt erkännande.

4.1. Alternativ 1 – Ingen åtgärd

Detta alternativ skulle inte innebära några nya åtgärder på EU-nivå, utan vara en fortsättning av befintlig verksamhet. Att inga nya åtgärder vidtas på EU-nivå innebär inte att det inte sker några förändringar på EU-nivå. Enligt Lissabonfördraget kommer det från och med den 1 december 2014 att gå att verkställa EU:s befintliga rättsliga ram mot medlemsstaterna genom överträdelseförfaranden.

4.2. Alternativ 2 – Andra åtgärder än lagstiftning

Enligt detta alternativ ska seminarier anordnas i syfte att **främja genomförandet av befintliga skyldigheter vad avser förverkande** (åtgärd 1) och **främja genomförandet av gällande skyldigheter vad avser ömsesidigt erkännande** (åtgärd 12). **Seminarier om användning** för offentliga beslutsfattare i vissa medlemsstater om värdet av att förverka tillgångar (åtgärd 15) skulle kunna öka användningen av dessa verktyg och utgöra ett forum för utbyte av kunskaper och erfarenhet mellan rättstillämpare.

4.3. Alternativ 3 – Minsta möjliga lagstiftning

Detta alternativ består av seminarier om införlivande och användning samt ytterligare åtgärder för att ta itu med fastställda brister i den befintliga rättsliga ramen för ömsesidigt erkännande. När det gäller verkställigheten av beslut om förverkande innebär detta alternativ att den rättsliga ramen skulle kunna förenklas genom att man konsoliderar rambeslut 2006/783/RIF och 2005/214/RIF och utökar deras tillämpningsområde till att omfatta alla beslut om ersättning som fattats i samband med straffrättsliga förfaranden (**åtgärd 14**). Detta alternativ skulle också innebära att man inför **konsoliderade formulär** för ömsesidigt erkännande (**åtgärd 19**). Dessutom skulle det medföra att man genomdriver att ömsesidigt erkännande har **företräde** framför konventioner om ömsesidig rättslig hjälp när det gäller framställningar mellan medlemsstater (**åtgärd 20**).

4.4. Alternativ 4.1 – Alternativ med mer omfattande lagstiftning utan ömsesidigt erkännande

Detta alternativ skulle bestå av alla politiska åtgärder som inte omfattar lagstiftning avseende ömsesidigt erkännande.

För att utöka möjligheterna till förverkande skulle detta alternativ innebära att **alla kvantifierbara fördelar ska kunna förverkas, inklusive indirekt vinning (åtgärd 2)** genom att en bred definition av ”vinning av brott” införs.

Som ett sätt att förhindra att den verksamhet som syftar till förverkande måste avslutas när det straffrättsliga förfarandet har slutförts innebär detta alternativ att **förfarandena för förverkande särskiljs från de straffrättsliga förfarandena (åtgärd 4)** så att de finansiella utredningarna kan genomföras och beslut som inte har verkställts kan verkställas också vid en senare tidpunkt när det straffrättsliga förfarandet har slutförts.

Detta alternativ skulle också **stärka det utvidgade förverkandet (åtgärd 5)** genom att utöka det antal brott som det är tillämpligt på och genom att föreskriva att det åtminstone ska tillämpas när en domstol finner det betydligt mer sannolikt att de tillgångar som tillhör en person som dömts för ett brott som omfattas av artikel 83.1 i EUF-fördraget härrör från liknande brottslig verksamhet än från någon annan källa.

För att ta itu med hinder för lagföring, skulle inom ramen för detta alternativ **förverkande utan föregående fällande dom införas i ett begränsat antal fall (åtgärd 6)**. Detta skulle möjliggöra förverkande i fall där en dom inte kan meddelas, på grund av att den misstänkte har dött, flytt från lagföring eller påföljder eller inte kan ställas inför rätta på grund av psykisk sjukdom.

I syfte att undvika förverkande överför brottslingar ofta sina tillgångar till en införstådd tredje man så snart de blir föremål för utredning. Detta alternativ skulle också inbegripa **förverkande hos tredje man (åtgärd 7)** för tillgångar som erhållits för ett pris som ligger under marknadsvärdet och som en omdömesgill person i berörd tredje mans ställe skulle ha misstänkt har ett olagligt ursprung. När det gäller frysning eller beslagtagande av tillgångar som härrör från brottslig verksamhet, införs inom ramen för detta alternativ harmoniserade miniminormer **(åtgärd 8)**. Det skulle också innebära att man inför **rutiner för att säkerställa frysning (åtgärd 9)**, varvid medlemsstaterna skulle behöva inrätta lämpliga mekanismer för att se till att tillgångar som riskerar att döljas eller föras ut ur deras jurisdiktion omedelbart kan frysas/beslagtas av andra myndigheter än domstolar även innan man ansöker om ett domstolsbeslut.

När det gäller bevarandet av tillgångar, skulle detta alternativ ge **befogenhet att avyttra frysta tillgångar** åtminstone om det finns en risk att de minskar i värde eller om det är oekonomiskt att bibehålla dem (åtgärd 10).

När det gäller utnyttjande av befogenheter skulle detta alternativ införa **rapporteringsskyldigheter (åtgärd 16)** för medlemsstaterna, vilket skulle bidra till att generera statistik som kan användas i utvärderingssyfte.

4.5. Alternativ 4.2 – Alternativ med mer omfattande lagstiftning och med ömsesidigt erkännande

Detta inbegriper **alla de åtgärder som beaktats** (åtgärderna 19 och 20 överlappar dock delvis). Jämfört med alternativ 4.1 omfattar detta alternativ även **ömsesidigt erkännande av alla slag av beslut (åtgärd 13)**. Detta alternativ skulle också medföra ömsesidigt erkännande av **ersättningsbeslut (åtgärd 14)** genom att man konsoliderar rambeslut 2006/783/RIF och 2005/214/RIF och utökar deras tillämpningsområde till att omfatta alla beslut om ersättning som fattats i samband med straffrättsliga förfaranden. Detta alternativ skulle också inbegripa **konsoliderade formulär** för ömsesidigt erkännande **(åtgärd 19)** och åtgärder som **säkerställer företrädet** för ömsesidigt erkännande **(åtgärd 20)**.

5. KONSEKVENSBEDÖMNING

5.1. Analys av alternativ 1 – Ingen åtgärd

Om man väljer **alternativet att ”inte göra något alls”** kan man räkna med långsamma framsteg mot att uppnå vart och ett av de specifika målen. Alternativet väntas få **små ekonomiska konsekvenser** som följer av den naturliga utvecklingen i fråga om återvunna tillgångar. Klyftan mellan brottslingars tillgångar och de tillgångar som staterna återvinner kommer sannolikt att öka. De **sociala konsekvenserna** kommer sannolikt att vara försumbara, efter en svag ökning av de tillgångar som härrör från brottslig verksamhet och som återvinns till förmån för brottsoffer. Detta alternativ skulle **inte ha någon inverkan på den brottsliga verksamheten**. Utan ytterligare åtgärder på EU-nivå kommer brottslingar sannolikt att fortsätta att investera sina tillgångar i andra medlemsstater, vilket ökar behovet av att ge förverkande en gränsöverskridande dimension. **På det hela taget** skulle betydande brister kvarstå, instrumenten för ömsesidigt erkännande förbli underutnyttjade och mängden tillgångar som härrör från brott och som förverkas i hela EU vara fortsatt små jämfört med den organiserade brottslighetens beräknade omsättning. Även om situationen utan ingripande på EU-nivå inte skulle vara oförändrad skulle förändringstakten vara alltför långsam. Detta alternativ skulle därför inte uppnå målet att öka återvinningen av tillgångar som härrör från brott i EU. Det är osannolikt att medlemsstaterna skulle stödja detta alternativ. Europaparlamentet skulle vara mycket missnöjt med denna lösning.

5.2. Analys av alternativ 2 – Andra åtgärder än lagstiftning

Det här alternativet har **små ekonomiska konsekvenser**. Införlivandeseminarier skulle kunna medföra mycket begränsade positiva konsekvenser för införlivandet i de medlemsstater som ännu inte har genomfört det berörda rättsakterna. Kostnaderna för seminarier om användning skulle vara försumbara och nyttan skulle bero på i vilken skala de anordnas. Med tanke på att förfarandena för förverkande är kraftigt underutnyttjade skulle seminarier om användning kunna få mer betydande konsekvenser för användningen och leda till att man fortsätter fatta beslut utifrån antagandet att förverkande av tillgångar är olönsamt. De **sociala konsekvenserna** skulle vara **försumbara** och **konsekvenserna för den brottsliga verksamheten** är ganska begränsade. På det hela taget är mervärdet av **alternativet med andra åtgärder än lagstiftning lågt** och dess mest lovande inslag är seminarierna om användning. Detta alternativ skulle inte uppnå målet att öka återvinningen av tillgångar som härrör från brott i unionen och tilldra sig hård kritik från Europaparlamentet.

5.3. Analys av alternativ 3 – Minsta möjliga lagstiftning

Utöver de **ekonomiska konsekvenserna** av seminarier om införlivande respektive användning, skulle en förbättring av instrumenten för ömsesidigt erkännande utan tvekan öka antalet förfaranden för gränsöverskridande verkställighet och, i viss mån, värdet av de återvunna tillgångarna. Det är dock svårt att bedöma det ekonomiska mervärdet av till och med en betydande ökning i användningen av instrumenten för ömsesidigt erkännande. En ökad användning av instrumenten för ömsesidigt erkännande skulle leda till att de administrativa kostnaderna flyttades från de centrala myndigheterna till lokala rättsliga myndigheter, medan de administrativa kostnaderna för hantering av framställningar från andra medlemsstater i princip torde minska. Tidsbesparingarna till följd av en bredare användning av ömsesidigt erkännande (i motsats till ömsesidig rättslig hjälp) skulle möjliggöra snabbare gränsöverskridande verkställighet och öka chanserna till framgångsrik återvinning genom att riskerna minskas för att tillgångarna skingras. Den avsedda konsolideringen av formulären för ömsesidigt erkännande kan kräva en viss inledande utbildning för rättstillämpare. Men utbildningens kostnader skulle sannolikt uppvägas av fördelarna. En måttlig ökning av antalet och värdet av återvunna tillgångar bör logiskt sett motsvara en måttlig ökning av de **sociala konsekvenserna** i form av ersättning till offer. Bättre verkställighet av gränsöverskridande förfaranden skulle sannolikt leda till ett ökat förtroende för de nationella straffrättsliga systemen och för EU:s område med rättvisa, frihet och säkerhet. När det gäller **de grundläggande rättigheterna** förväntas små konsekvenser för rätten till egendom. **Mycket begränsade konsekvenser** för den brottsliga verksamheten kan förväntas. En bättre verkställighet av gränsöverskridande förfaranden kan ha vissa undanträngningseffekter, som leder till en nettokapitalflykt av penningmedel som härrör från brott ut ur EU, med mycket begränsade negativa konsekvenser för den olagliga ekonomin och tredjeländernas ekonomier. **På det hela taget** kommer mervärdet av **alternativet med minsta möjliga lagstiftning** sannolikt att vara **måttligt**. Detta alternativ skulle nätt och jämnt uppnå målet att öka återvinningen av tillgångar som härrör från brott i EU och skulle sannolikt inte betraktas som en adekvat lösning på problemet av Europaparlamentet.

5.4. Analys av alternativ 4.1 - Alternativ med mer omfattande lagstiftning utan ömsesidigt erkännande

Utöver seminarierna om införlivande och användning skulle de flesta politiska åtgärder, beaktade separat, **åtminstone ha måttliga ekonomiska konsekvenser**. På grund av antalet politiska åtgärder och den stora bristen på uppgifter om både frysta, förverkade och återvunna belopp och kostnaderna för att genomföra åtgärder med anknytning till förverkande, går det inte att kvantifiera kostnaderna för detta alternativ. I många fall kan dessutom genomförandekostnaderna skilja sig åt beroende på förhållandena i medlemsstaterna.

För att åtgärda bristen på uppgifter är den huvudsakliga ekonomiska analys som presenteras en **uppskattning av lönsamheten i EU:s 27 medlemsstater** som grundar sig på en modell där man använder indirekta indikatorer för att extrapolera från en detaljerad analys av intäkterna och kostnaderna i Förenade kungariket (den enda medlemsstat där intäkterna och kostnaderna för alla delar av systemet för förverkande av tillgångar kan uppskattas och som har ett system för förverkande som är en rimlig approximation av delalternativet med mer omfattande lagstiftning). Även om de bara är vägledande, är resultaten från detta arbete uppmuntrande: enligt modellen kommer detta alternativ att vara **lönsamt** för **21 av de 27 medlemsstaterna** (för många mycket lönsamt). Det faktum att förverkande av tillgångar förefaller vara potentiellt lönsamt i de flesta medlemsstater stöder ett ingripande på EU-nivå. Det kan antas att återkrävande av fler tillgångar till förmån för staten kommer att ha

betydande **sociala konsekvenser** eftersom det, åtminstone i vissa medlemsstater, kommer att gå hand i hand med återvinning av fler tillgångar till förmån för brottsoffer. Förverkandet av tillgångar som härrör från brott kommer att öka allmänhetens förtroende för rättskipning i brottmål.

De åtgärder som har betydande positiv konsekvenser för verktygen för förverkande (t.ex. åtgärd 5 om utvidgat förverkande, åtgärd 6 om förverkande utan föregående fällande dom eller åtgärd 7 om förverkande hos tredje man) är också de som har störst **konsekvenser för de grundläggande rättigheterna**. En begränsning av den svarandes rätt till egendom och rätt till en opartisk domstol måste vara berättigad, vara förenlig med proportionalitetsprincipen och åtföljas av lämpliga skyddsåtgärder. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har meddelat många beslut där den konsekvent har godkänt system för förverkande utan föregående fällande dom i särskilda fall. Den har dock undvikit att uttala sig i den principiella frågan om deras förenlighet med den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Omvänd bevisbörda i fråga om tillgångars legitimitet har hittills godkänts av Europadomstolen, så länge den tillämpats rättvist i det enskilda fallet, med tillräckliga skyddsåtgärder för att göra det möjligt för den berörda personen att överklaga dessa motbevisbara presumtioner. Även om Europadomstolen har godkänt ordningar med utvidgat förverkande i specifika fall, bedöms deras överensstämmelse med konventionen från fall till fall. Den grad av rättssäkerhetsgarantier som svaranden ges spelar en avgörande roll i bedömningen av åtgärdens proportionalitet. Ett starkt argument för förverkande hos tredje man är de fall där både berörd tredje man och ett brottsoffer gör anspråk på tillgångarna. Om gärningsmannen inte har tillräckliga medel för att betala en fordran (vilket ofta är fallet), skulle åtgärder till förmån för tredje man försvaga brottsoffrets ställning. Tillfälliga åtgärder såsom beslut om frysning kan, på grund av sin preliminära karaktär, motivera ytterligare begränsningar av vissa rättigheter och principer som rör rättssäkerhet, förutsatt att det finns tillräckliga skyddsåtgärder eller rättsmedel och att dessa begränsningar är förenliga med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och principer. Om åtgärderna tillämpas med proportionalitet och kompletteras med tillräckliga skyddsåtgärder, som fastställs i förslaget till EU-lagstiftning, skulle åtgärderna i detta alternativ respektera de grundläggande rättigheterna.

Detta alternativ skulle få betydande **konsekvenser för den brottsliga verksamheten**, eftersom förverkande utan föregående fällande dom (även i ett begränsat antal fall) och förverkande hos tredje man skulle tvinga brottslingar att ändra sina metoder och göra det svårare för dem att dölja sina tillgångar. Detta alternativ skulle kunna orsaka en viss kapitalflykt av penningmedel som härrör från brott till länder utanför EU och ha en betydande negativ inverkan på den olagliga ekonomin och tredjeländernas ekonomier. **På det hela taget** skulle detta alternativ ha ett **betydande** mervärde. De direkta konsekvenserna av genomförandet av detta alternativ inbegriper ett kraftfullare system för förverkande, frysning och förvaltning av tillgångar. Detta alternativ skulle emellertid också ha stora konsekvenser för användningen. Samtidigt som seminarier om användning skulle ge medlemsstaternas beslutsfattare information om den potentiella lönsamheten av förverkande av tillgångar och således ge dem möjlighet att främja förändring, skulle kraftfullare rättsliga verktyg uppmuntra till användning genom att rent konkret öka möjligheterna till framgångsrika ingripanden. Dessutom kan harmonisering av förverkandelagstiftningen också främja ömsesidigt erkännande i praktiken genom att säkerställa att de beslut som mottas är förenliga med rättssystemet i den verkställande medlemsstaten. Detta alternativ skulle uppnå målet att öka återvinningen av tillgångar som härrör från brott i EU. Det är mycket sannolikt att detta alternativ skulle mottas måttligt positivt av Europaparlamentet.

5.5. Analys av alternativ 4.2 - Alternativ med mer omfattande lagstiftning och med ömsesidigt erkännande

När det gäller de **ekonomiska konsekvenserna** skulle man genom att utöver det ömsesidiga erkännandet lägga till insatser på EU-nivå ytterligare förbättra resultaten av lönsamhetsanalysen för EU:s 27 medlemsstater. Med tanke på bristen på uppgifter om antalet beslut som ska verkställas i andra medlemsstater och deras belopp går det inte att göra en detaljerad uppskattning av lönsamheten per land för detta alternativ. De extra kostnaderna för de medlemsstater som löper risk att motta många förverkandebeslut utan föregående fällande dom för verkställande skulle helt uppvägas av den befintliga bestämmelsen (i rambeslut 2006/783/RIF) om att den medlemsstat som verkställer ett förverkandebeslut har rätt att behålla 50 % av det återvunna värdet. De **sociala konsekvenserna** skulle bli **betydande**. Utöver konsekvenserna av alternativet med mer omfattande lagstiftning utan ömsesidigt erkännande kan förstärkningar vad avser ömsesidigt erkännande förväntas leda till ett ökat förtroende för EU:s område med rättvisa, frihet och säkerhet. **Konsekvenserna för den brottsliga verksamheten** skulle också vara **betydande**. Åtgärderna i alternativet med mer omfattande lagstiftning parallellt med en avsevärt bättre verkställighet av de gränsöverskridande förfarandena skulle sannolikt tvinga brottslingar att ändra sina metoder och skulle kunna få undanträngningseffekter, och leda till en nettokapitalflykt av vinning av brott från EU. Detta skulle leda till ännu större konsekvenser för den olagliga ekonomin och tredjeländernas ekonomier. **På det hela taget** skulle detta alternativ ha ett **mycket betydande** mervärde. De kombinerade effekterna av ekonomisk lönsamhet, betydande sociala konsekvenser och mer omfattande användning stärks ytterligare genom åtgärder avseende ömsesidigt erkännande som är mer långtgående än i alternativet med minsta möjliga lagstiftning. Detta alternativ skulle vara helt förenligt med målet att öka återvinningen av tillgångar som härrör från brott i EU. Det skulle sannolikt välkomnas av Europaparlamentet.

6. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN

Det alternativ som föredras är alternativet med mer omfattande lagstiftning och med ömsesidigt erkännande, medan alternativet med mer omfattande lagstiftning utan ömsesidigt erkännande och alternativet med minsta möjliga lagstiftning kommer på delad andra plats. Det alternativ som föredras är förenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen, eftersom det inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå de mål som beskrivits, samtidigt som det respekterar de grundläggande rättigheterna. Det skulle avsevärt öka harmoniseringen av regler och verkställigheten av beslut i medlemsstaterna, bl.a. genom att man ändrar de befintliga bestämmelserna om utvidgat förverkande, inför nya bestämmelser om förverkande utan föregående fällande dom och förverkande hos tredje man, och inför ömsesidigt erkännande när det gäller alla typer av beslut (inklusive beslut utan föregående fällande dom). De politiska åtgärderna avpassas så att de blir proportionella och inte på ett otillbörligt sätt påverkar de grundläggande rättigheterna. Som ett svar på de farhågor som uttryckts av försvarsadvokater planeras minimigarantier på EU-nivå för att förslaget helt ska efterleva EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Övervakning och utvärdering.

Genomförandet av det alternativ som föredras bör bli föremål för framtida övervakning och utvärdering. På grund av bristen på statistiska uppgifter om förverkande av tillgångar och den bristande kvaliteten på tillgängliga uppgifter, är det för närvarande inte möjligt att göra en riktig faktabaserad bedömning av de konsekvenser som den nya politiken/lagstiftningen på EU-nivå eller på nationell nivå kommer att ha i de flesta länder. Dessutom finns ingen

information att tillgå om i vilken utsträckning ömsesidigt erkännande underlättar gränsöverskridande verkställighet.

Det alternativ som föredras inbegriper därför införandet av rapporteringskrav för medlemsstaterna i samband med förverkande av tillgångar. Uppgifter kommer att samlas in av rättsvårdande myndigheter (domstolar, åklagarämbeten), kontor för förvaltning av egendom och andra myndigheter med ansvar för avyttring av tillgångar, åtminstone på årsbasis. De uppgifter som samlas in kommer att användas vid övervakning och utvärdering samt kommer att göra det möjligt för kommissionen att bedöma i vilken utsträckning den föreslagna lagstiftningen uppnår sina mål. Särskild uppmärksamhet bör ägnas de medlemsstater där uppgiftsinsamling är relativt underutvecklad.

För att övervaka det effektiva genomförandet av den föreslagna lagstiftningen kommer kommissionen att utarbeta en genomförandeplan och regelbundet lägga fram genomföranderapporter som bygger på samråd med medlemsstaterna och berörda parter. Den första rapporten ska enligt planerna i princip läggas fram tre år efter lagstiftningens ikraftträdande. Den kartläggning av lagstiftningen för förverkande av tillgångar i medlemsstaterna som genomfördes som förberedelse för denna konsekvensbedömning kan användas som utgångspunkt för övervakningen av utvecklingen vad gäller lagstiftning och användning i medlemsstaterna.

Utvärderingarna kommer också att utföras regelbundet och den första rapporten ska enligt planerna läggas fram fem år efter lagstiftningens ikraftträdande. Utvärderingsrapporterna skulle kunna inbegripa en modell över kostnader och intäkter för att bedöma den nuvarande och uppskatta den framtida lönsamheten av förverkande av tillgångar.

Seminarier om införlivande och andra expertmöten kommer också att äga rum i syfte att diskutera problem med genomförandet. Utbytet av bästa praxis i alla faser av förverkandeprocessen kommer även fortsättningsvis att äga rum inom forumet för dialog mellan medlemsstaternas kontor för återvinning av tillgångar.