



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 17.12.2007
KOM(2007) 805 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

**på grundlag af artikel 6 i Rådets rammeafgørelse af 24. februar 2005 om konfiskation af
udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold
(2005/212/RIA)**

1. INDLEDNING

I henhold til artikel 6 i Rådets rammeafgørelse 2005/212/RIA¹ af 24. februar 2005 om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold (i det følgende benævnt "rammeafgørelsen") skal Kommissionen udarbejde en skriftlig rapport om de foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet for at efterkomme denne rammeafgørelse.

Formålet med rammeafgørelsen, som blev vedtaget på initiativ af Kongeriget Danmark, er "at sikre, at alle medlemsstater har effektive regler for, hvornår der kan ske konfiskation af udbytte fra strafbart forhold, herunder for så vidt angår bevisbyrden med hensyn til oprindelsen af aktiver, der ejes af en person, som er dømt for en strafbar handling med relation til organiseret kriminalitet". Hovedsigtet med rammeafgørelsen er, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger med henblik på at sikre, at det er muligt at foretage to typer konfiskation:

- hel eller delvis konfiskation af redskaber og udbytte, der stammer fra kriminelle handlinger, der kan straffes med frihedsstraf af mere end et års varighed, eller formuegoder, hvis værdi svarer til et sådant udbytte
- hel eller delvis konfiskation af formuegoder, der direkte eller indirekte tilhører en person, som findes skyldig i visse grove kriminelle handlinger, især når formuegoderne hidrører fra kriminelle aktiviteter.

Kommissionen mener, at konfiskation af redskaber, udbytte og formuegoder fra strafbart forhold har afgørende betydning, da det er et effektivt middel til at bekæmpe organiseret kriminalitet. Det er nemlig en måde, hvorpå man kan fratage forbryderne deres økonomiske midler og dermed begrænse deres muligheder for at begå skadelige handlinger, og samtidig kan man fratage dem brugsretten til de formuegoder, som de omgiver sig med for deres egen bekvemmeligheds skyld.

1.1. Baggrunden for udarbejdelsen for rammeafgørelsen

Konfiskation af indtægter fra kriminalitet har længe været betragtet som et effektivt middel til at bekæmpe organiseret kriminalitet. I Det Europæiske Råds handlingsplaner for bekæmpelse af dette fænomen understreges det igen og igen, at det er nødvendigt at fjerne hovedmotivet for den organiserede kriminalitet, nemlig udbyttet.

I "En EU-strategi for begyndelsen af det nye årtusind"² fastslås det, at "Det Europæiske Råd er fast besluttet på at sørge for, at der tages konkrete skridt til at opspore, indefryse, beslaglægge og konfiskere udbyttet fra strafbare forhold".

EU har allerede indført en sammenhængende pakke af instrumenter. Den 26. juni 2001 vedtog Rådet rammeafgørelse 2001/500/RIA³ om hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning eller beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold. Denne rammeafgørelse har gjort det muligt at gøre nye fremskridt, idet det fastsættes, at der skal foretages en tilnærmelse af de nationale bestemmelser om konfiskation af midler, der stammer fra organiseret kriminalitet. Rådets rammeafgørelse 2003/577/RIA⁴ af 22. juli 2003 muliggør fuldbyrdelse af kendelser om indefrysning af formuegoder eller

¹ EUT L 68 af 15.3.2005.

² "Forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet: En EU-strategi for det nye årtusind", EFT C 124 af 3.5.2000, s. 1.

³ EFT L 182 af 5.7.2001.

⁴ EUT L 196 af 2.8.2003.

beslaglæggelse som bevis i EU. Rådet har desuden vedtaget rammeafgørelse 2006/783/RIA⁵ af 6. oktober 2006 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på afgørelser om konfiskation.

2. FORMÅLET MED DENNE RAPPORT OG EVALUERINGSMETODE

Rådets rammeafgørelser er bindende for medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. De indebærer ikke umiddelbar anvendelighed. Da Kommissionen under søjle 3 ikke har beføjelser til at indlede en overtrædelsesprocedure mod en medlemsstat, er formålet med denne rapport i sagens natur begrænset til en faktuel vurdering af de vedtagne gennemførelsesforanstaltninger.

Denne rapport koncentrerer sig om en analyse af artikel 2 og 3, der udgør kernen i rammeafgørelsen, og de vigtigste forpligtelser, der følger af formålene med rammeafgørelsen.

De evalueringskriterier, som Kommissionen har anvendt i denne rapport, er de generelle kriterier, som blev vedtaget i 2001⁶ med henblik på evaluering af gennemførelsen af rammeafgørelser. Desuden er der anvendt en række specifikke kriterier, som er relevante for denne rammeafgørelse.

Ifølge artikel 6, stk. 2, i rammeafgørelsen skal Rådet på grundlag af en rapport udarbejdet på basis af de oplysninger, som medlemsstaterne har indsendt pr. 15. marts 2007 og en skriftlig rapport fra Kommissionen, inden den 15. juni 2007 undersøge, om medlemsstaterne har truffet de nødvendige foranstaltninger.

Ved udarbejdelsen af denne rapport var der 16 medlemsstater (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, HU, IE, LT, MT, NL, PL, RO og SE), der havde indsendt teksten til deres retsforskrifter; heraf har 10 (BE, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, HU, NL og PL) foretaget en næsten fuldstændig gennemførelse, i mange tilfælde med undtagelse af artikel 1 og sommetider en række bestemmelser, som er mindre vigtige i forhold til rammeafgørelsen som helhed, mens seks har foretaget en delvis gennemførelse (BG, IE, LT, MT, RO og SE). Fem medlemsstater (EL, IT, LV, LU og PT) har meddelt, at deres respektive retsforskrifter er under udarbejdelse. Endelig har seks medlemsstater (AT, CY, ES, SK, SI og UK) endnu ikke meddelt Kommissionen deres nationale foranstaltninger.

Det skal bemærkes, at visse medlemsstater har fremsendt et notat og en sammenligningstabel, der forklarer den generelle og specifikke tilgang, de har anvendt i deres nationale lovgivning, med angivelse af de relevante retsforskrifter. Med hensyn til forpligtelsen til at meddele teksten til gennemførelsesbestemmelserne er der en række medlemsstater, der ikke har indsendt en tekst til støtte for deres ganske vist meget detaljerede bemærkninger, mens andre medlemsstater har udeladt visse bestemmelser.

I denne rapport analyseres de bestemmelser, som helt eller delvis gennemfører rammeafgørelsen, og de bemærkninger, som eventuelt ledsager dem, fra 16 medlemsstater samt fra to medlemsstater (IT og LU), der har indsendt oplysninger om deres udkast til lovgivning.

⁵ EUT L 328 af 24.11.2006, s. 59-78.

⁶ KOM(2001) 771 af 13.12.2001, punkt 1.2.2.

3. ANALYSE AF DE TRUFNE FORANSTALTNINGER

Artikel 1– Definitioner

I artikel 1 i rammeafgårelsen defineres termene "udbytte", "formuegoder", "redskaber", "konfiskation" og "juridisk person". Disse termer er væsentlige, for når de optræder i gennemførelsesbestemmelserne, er der garanti for, at man har brugt og henvist til begreber af samme art og med samme betydning.

Visse medlemsstater (BG, CZ, FR, HU, LT, MT og SE) har indsendt (sometider ufuldstændige) oplysninger om gennemførelsen af denne artikel. Andre har ikke givet nogen oplysninger (DE, DK, EE, FI, NL og PL). Nogle medlemsstater har understreget, at det ikke var nødvendigt at medtage visse definitioner, for selv om de ikke er inkorporeret i deres lovgivning, er de velkendte og giver ikke anledning til misforståelser (FR, HU, IE og MT). Efter Kommissionens mening er det vigtigt, at disse definitioner medtages i den nationale lovgivning, da det er yderst nyttigt for at kaste lys over, hvordan disse begreber er anvendt i den nationale lovgivning. Uden disse oplysninger er det svært eller umuligt for Kommissionen at være sikker på, at rammeafgårelsens bestemmelser er gennemført korrekt.

Artikel 2 – Konfiskation i snæver forstand

Artikel 2 er den grundlæggende bestemmelse. Stk. 1 pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at sikre, at det er muligt helt eller delvis at konfiskere redskaber og udbytte, der stammer fra kriminelle handlinger, der kan straffes med frihedsstraf af mere end et års varighed, eller formuegoder, hvis værdi svarer til et sådant udbytte. Denne grænse er allerede anvendt i Rådets ovennævnte rammeafgårelse 2001/500/RIA. Forskellen er, at muligheden for at opretholde forbehold med hensyn til konfiskation i tilfælde af overtrædelser af skatte- og afgiftslovgivningen afskaffes.

Artikel 2, stk. 1, er den bestemmelse, som medlemsstaterne har haft færrest problemer med at gennemføre. Visse medlemsstater kræver kun delvis konfiskation, alt efter konfiskationens art. 13 medlemsstater har gennemført denne bestemmelse fuldt ud (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, FI, LU, LT, MT, NL, PL og SE).

IE er i gang med at udarbejde foranstaltninger, der skal sikre fuld overensstemmelse med artikel 2, stk. 1. Med hensyn til anvendelsen af artikel 2 henviser LT til proceduren i forbindelse med indefrysning af midler. FR angiver, at presseforseelser i overensstemmelse med betragtning 11 (overholdelse af en medlemsstats grundlæggende principper) ikke kan give anledning til konfiskation i Frankrig.

Med hensyn til længden af frihedsstraffen, som afgør, hvornår der obligatorisk skal foretages en konfiskation, skal det bemærkes, at en række medlemsstater (i hvert fald BE, CZ, DE, DK, EE, LT og MT) ikke har fastsat en minimumsgrænse, da de anvender konfiskation på alle forbrydelser.

I overensstemmelse med artikel 2, stk. 2, har visse medlemsstater fastsat, at der for overtrædelser af skatte- og afgiftslovgivningen anvendes andre procedurer end de strafferetlige for at fratage gerningsmanden udbyttet fra lovovertrædelser (BE, BG og LT). Det fremgår af de fremsendte tekster, at visse medlemsstater ikke har truffet sådanne foranstaltninger på grundlag af rammeafgårelsen. Det betyder dog ikke, at der ikke findes andre former for procedurer i disse medlemsstaters nationale lovgivning.

Artikel 3 – Udvidet konfiskation

Selv om artikel 3 er mindre vidtgående end ambitionerne i det oprindelige forslag, er det her, man finder denne rammeafgørelses egentlige merværdi. Den skal sikre, at alle medlemsstaterne med hensyn til konfiskation har retsforskrifter om oprindelsen af de aktiver, der tilhører en person, som er dømt for en strafbar handling med relation til organiseret kriminalitet. Denne artikel pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at sikre, at der på grundlag af et af de tre tilfælde, som er omhandlet i artikel 2, kan ske hel eller delvis konfiskation af formuegoder, der direkte eller indirekte tilhører en person, som findes skyldig i visse strafbare handlinger.

Anvendelsesområde – artikel 3, stk. 1

For at tage hensyn til kravet om, at straffen skal stå i et rimeligt forhold til de strafbare handlingers grovhed, fastsættes der i rammeafgørelsen rammer for denne forpligtelse til at sikre, at det er muligt at foretage en udvidet konfiskation:

- For det første gælder denne forpligtelse kun for en udtømmende liste over harmoniserede strafbare handlinger, som er udarbejdet i henhold til seks rammeafgørelser (euro-falskmøntneri, hvidvaskning af penge, menneskehandel, ulovlig indvandring, seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og narkotikahandel) og i rammeafgørelsen om bekæmpelse af terrorisme, hvor medlemsstaterne har pligt til at fastsætte maksimumsstraffe på mindst 5-10 års fængsel og på mindst 4 års fængsel for så vidt angår hvidvaskning af penge.
- For det andet gælder forpligtelsen til at sikre, at det er muligt at foretage en udvidet konfiskation, kun for strafbare handlinger, der er begået inden for rammerne af en kriminel organisation, undtagen når det drejer sig om terrorhandling.

Det skal præciseres, at forpligtelsen til at sikre, at det er muligt at foretage en udvidet konfiskation, kun gælder, hvis de strafbare handlinger er af en sådan karakter, at de kan medføre økonomisk vinding.

Generelt har medlemsstaterne mindst særlige bestemmelser om udvidet konfiskation inden for anvendelsesområdet for de seks ovennævnte rammeafgørelser og rammeafgørelsen om bekæmpelse af terrorisme. De strafbare handlinger, som falder ind under disse rammeafgørelser, betragtes som regel som tilstrækkeligt grove til, at der kræves særlige foranstaltninger. Med hensyn til længden af straffen, som afgør, hvornår der obligatorisk skal foretages en konfiskation, hvor der sondres mellem hvidvaskning af penge og andre strafbare handlinger end hvidvaskning af penge, foretages der i de fleste medlemsstater ingen sondring. Med hensyn til kravet om, at rammeafgørelsen mindst skal finde anvendelse i de tilfælde, hvor de strafbare handlinger er af en sådan karakter, at de kan medføre økonomisk vinding, viser det sig, at mange medlemsstater ikke har medtaget denne betingelse, hvilket giver en større smidighed i gennemførelsen af rammeafgørelsen.

En række medlemsstater anvender udvidet konfiskation, uden at det er nødvendigt, at de strafbare handlinger systematisk er begået inden for rammerne af en kriminel organisation (BG, DE, EE, FI og FR). Det ser også ud til at være tilfældet i PL. BE, BG, CZ, DK og FR har oplyst, at de har gennemført hele rammeafgørelsens anvendelsesområde. DE har endnu ikke foretaget gennemførelsen med hensyn til visse strafbare handlinger i forbindelse med børnepornografi. Visse medlemsstater har kun gennemført en del af rammeafgørelsens anvendelsesområde (EE og FI).

Nødvendige foranstaltninger – artikel 3, stk. 2

Det ser ud til, at det er gennemførelsen af artikel 3, stk. 2, der har voldt flest problemer. Der har især været problemer i forhold til retstraditionerne og de grundlæggende principper, specielt i forbindelse med bevisbyrden, den forbindelse, der normalt kræves mellem den strafbare handling, som har medført domfældelse, og det konfiskerede, retten til en retfærdig rettergang og proportionalitet mellem straffen og anklagerne. Samtidig går visse medlemsstater endnu videre, idet de giver domstolene mulighed for at træffe afgørelse om hel eller delvis konfiskation af den dømtes formuegoder, uden at det skal bevises, at de hidrører fra kriminelle aktiviteter.

Den foranstaltning med henblik på udvidet konfiskation, som medlemsstaterne skal træffe, skal mindst være en af de tre foranstaltninger, som er omhandlet i henholdsvis litra a), b) og c) i artikel 3, stk. 2. Under alle omstændigheder muliggør disse foranstaltninger konfiskation af formuegoder hidrørende fra kriminelle aktiviteter, der ikke har direkte forbindelse med den strafbare handling, som en person dømmes for. Det vil sige, at der ikke er nogen forbindelse mellem den strafbare handling, som den pågældende dømmes for, og det konfiskerede; det gælder både formuegodets art og beløbet. Der er tale om et princip om udvidet konfiskation af den dømte persons formuegoder. Litra a) vedrører formuegoder, der hidrører fra aktiviteter begået i en periode forud for domfældelsen, mens litra b) vedrører formuegoder, der hidrører fra "lignende" aktiviteter. Litra c) vedrører den situation, hvor formuegodets værdi ikke svarer til den dømte persons lovlige indkomst.

I betragtning af de vidt forskellige foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet inden for rammerne af deres retssystemer, og som er karakteriseret af juridiske konstruktioner, der ikke altid er opbygget på samme måde, er det ofte vanskeligt at afgøre, hvilken af disse foranstaltninger de enkelte medlemsstater (mindst) har bragt deres lovgivning i overensstemmelse med, medmindre dette udtrykkeligt er anført. Situationen kan opsummeres som følger:

- BG, DE, FI og PL dækker direkte eller indirekte foranstaltningerne i litra a).
- EE dækker direkte eller indirekte foranstaltningen i litra c).
- CZ, FR, DK og NL dækker direkte eller indirekte foranstaltningerne i litra a), b) og c).
- BE og BG dækker direkte eller indirekte foranstaltningerne i litra a) og b).

LU, IE og IT er i gang med at forberede en reform, som sigter mod at indføre en udvidet adgang til konfiskation. I mindst tre medlemsstater (BG, CZ og FR) kan der som led i straffen ske hel eller delvis konfiskation af formuegoder tilhørende en dømt person, uanset om det er bevist, at formuegoderne hidrører fra kriminelle aktiviteter, for så vidt angår alle eller en del af de strafbare handlinger, som falder ind under anvendelsesområdet for rammeafgørelsen.

Udvidelse af anvendelsesområdet til tredjemand – artikel 3, stk. 3

Med hensyn til denne frivillige bestemmelse i artikel 3, stk. 3, er der i visse medlemsstater mulighed for at konfiskere formuegoder, der "tilhører" den dømte person, men hvor ejendomsretten tilkommer en af den dømte persons nærmeste eller en juridisk person, som den pågældende har en bestemmende indflydelse på. Med hensyn til hele eller en del af bestemmelsen er der mindst tale om følgende medlemsstater: BE, BG, CZ, DK, EE og FI.

Frivillig ikke-strafferetlig procedure for fratagelse af formuegoder – artikel 3, stk. 4

Ifølge artikel 3, stk. 4, kan medlemsstaterne anvende andre procedurer end de strafferetlige til at fratage gerningsmanden formuegoderne. Det er tilfældet i SE.

Det fremgår af de fremsendte tekster, at CZ, DE, BE, FR, EE, FI, BG og NL ikke har truffet foranstaltninger af denne art. Det betyder ikke, at der ikke findes andre former for procedurer i deres nationale lovgivning.

Artikel 4 og 5 – Retsmidler og sikkerhedsforanstaltninger

I medlemsstaterne skal der findes effektive retsmidler, som gør det muligt for interesserede parter, der er berørt af artikel 2 og 3, at forsvare deres rettigheder. Rammeafgørelsen må ikke indebære nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og principper.

De fleste af medlemsstaterne har ikke indsendt præcise oplysninger om gennemførelsen af de forpligtelser, der følger af artikel 4 og 5. Kommissionen kan derfor ikke vurdere, i hvilket omfang den nationale lovgivning opfylder rammeafgørelsens krav på dette område. Da retsmidler har stor betydning for overholdelsen af de grundlæggende rettigheder og principper, vil Kommissionen fortsat lægge særlig vægt på gennemførelsen af disse bestemmelser i national ret.

4. KONKLUSIONER

På nuværende tidspunkt er der kun 16 medlemsstater, der har meddelt teksten til de retsforskrifter, som de har udstedt for at gennemføre denne rammeafgørelse i national ret. Kommissionen er bekymret over, at medlemsstaterne ikke er nået længere med gennemførelsen af denne rammeafgørelse. Den skal minde dem om den store betydning, de har tillagt bekæmpelse af organiseret kriminalitet ved at berøve de pågældende deres økonomiske midler og indtægter. Kommissionen skal desuden understrege, at denne betydning også afspejles i Europarådets strafferetlige konventioner om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold fra 1990 og 2005 og FN's konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet fra 2000. Det er nødvendigt, at der vedtages solide og fuldstændige retsforskrifter på nationalt plan, for at sikre en effektiv bekæmpelse på EU-plan.

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at gennemgå denne rapport og benytte lejligheden til at sende Kommissionen og Generalsekretariatet for Rådet alle yderligere relevante oplysninger med henblik på at overholde de forpligtelser, som påhviler dem i henhold til rammeafgørelsens artikel 6. Kommissionen opfordrer også de medlemsstater, der har anført, at de er i gang med at udarbejde de nødvendige retsforskrifter, til at vedtage disse retsforskrifter hurtigst muligt og meddele Generalsekretariatet for Rådet og Kommissionen teksten til retsforskrifterne. Endelig beklager Kommissionen, at seks medlemsstater stadig ikke har indsendt oplysninger, og den opfordrer dem til hurtigst muligt at indsende alle de nødvendige oplysninger om gennemførelsen af rammeafgørelsen i deres nationale ret.

Kommissionen har til hensigt i slutningen af 2008 at vedtage en meddelelse om "udbytte fra strafbart forhold", hvori den vil analysere instrumenterne vedrørende konfiskation og inddrivelse af formuegoder af kriminel oprindelse og se på, hvordan man kan styrke samarbejdet mellem politiet og retsvæsenet for at fratage forbryderne deres ulovlige indtægter.