

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om frysning och förverkande av vinning av brott i Europeiska unionen"

COM(2012) 85 final – 2012/0036 (COD)

(2012/C 299/23)

Föredragande: **Edouard DE LAMAZE**

Den 15 mars och den 4 april 2012 beslutade Europaparlamentet respektive rådet att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om frysning och förverkande av vinning av brott i Europeiska unionen"

COM(2012) 85 final – 2012/0036 (COD).

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 28 juni 2012.

Vid sin 482:a plenarsession den 11–12 juli 2012 (sammanträdet den 11 juli) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 142 röster för, inga röster emot och 5 nedlagda röster:

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK stöder kommissionens initiativ som syftar till att stärka den gällande EU-lagstiftningen om frysning och förverkande av vinning av brott. Kommittén delar Europaparlamentets och rådets farhågor och vill framhålla att den organiserade brottsligheten håller på att intensifieras och bli alltmer komplex, framför allt på grund av dess gränsöverskridande karaktär och de avsevärda resurser som den förfogar över. I avsaknad av EU-harmonisering drar de kriminella organisationerna fördel av de minst stränga lagstiftningarna, och skärpta åtgärder måste skyndsamt vidtas på EU-nivå. Eftersom det gäller EU-invånarnas säkerhet, är EU-insatser i högsta grad motiverade, i enlighet med artiklarna 5.3 och 67 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

1.2 EESK vill dock understryka att dessa insatser måste utformas och genomföras i full respekt för nationell tradition och praxis på området, med beaktande av de särskilda förhållanden som rör särdragen i den brottslighet som ska bekämpas.

1.3 Vi framhåller att det krävs en global, operativ och integrerad angreppsmetod på detta område, och vi beklagar att det föreliggande förslaget inte inkorporerar EU:s regelverk med avseende på rättsligt samarbete och samarbete mellan utredningsorgan. I ett tidigt skede kräver identifiering och spårning av vinning av brott nämligen en förstärkning av de befogenheter som tilldelas såväl kontoren för återvinning av tillgångar som Eurojust. EESK menar att man också måste främja

- en gemensam kultur för samtliga berörda professionella aktörer,
- en övergripande arbetsmetod i kommissionens samtliga generaldirektorat,
- en harmonisering av beskattning och förfaranden, något som Europa 2020-strategin kan bidra till.

1.3.1 EESK anser att det vid sidan av den nödvändiga samordningen och det systematiska informationsutbytet mellan de nationella kontoren för återvinning av tillgångar krävs att man på sikt överväger en europeisk centralisering på detta område, antingen genom en specifik ny struktur eller direkt via Eurojust. Med tanke på utmaningarna kan kampen mot den organiserade brottsligheten inte föras enbart i form av ett enkelt samarbete.

1.4 För att åtgärder med inriktning på frysning och förverkande av vinning av brott ska vara effektiva krävs en helhetssyn som innebär att man reglerar alla instrumentets aspekter och i högre grad prioriterar att förverkade tillgångar används för sociala ändamål.

- ett bättre samarbete – även när det gäller de resurser som används – mellan alla myndigheter som arbetar med att upptäcka, förhindra och bestraffa omfattande olaglig handel,

I detta sammanhang vill kommittén erinra om behovet av att förebygga risken att direkt försäljning av tillgångar gör det möjligt för de kriminella organisationerna att återfå äganderätten över dem.

1.5 EESK erinrar slutligen om att en effektiv kamp mot den organiserade brottsligheten aldrig kan motivera en kränkning av de grundläggande rättigheter – särskilt med avseende på rätten till försvar – som finns inskrivna i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

2. Sammanfattning av kommissionens förslag

2.1 Syftet med förslaget är att skydda den lagliga ekonomin mot infiltration av kriminella nätverk, och i förslaget fastställs minimiregler för medlemsstaterna i fråga om frysning och förverkande av tillgångar som härrör från brott – vinning, inklusive indirekt vinning, samt hjälpmedel. Den främsta rättsliga grunden utgörs av artikel 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och tillämpningsområdet begränsas till "eurokriminalitet" – inklusive brott som begås genom deltagande i en kriminell organisation – dock under förutsättning att dessa redan blivit föremål för harmonisering på EU-nivå.

2.2 Förslaget ersätter gemensam åtgärd 98/699/RIF samt, i vissa delar, rambesluten 2001/500/RIF⁽¹⁾ och 2005/212/RIF⁽²⁾, vilket innebär att det

— innehåller de gällande reglerna om förverkande av vinning av brott och hjälpmedel som används vid brott, efter en slutgiltig fällande dom, och förverkande av egendom till ett värde som motsvarar vinningen av brott (artikel 3),

— ändrar bestämmelserna om utvidgat förverkande (artikel 4) genom att en enda miniminorm införs i stället för det nuvarande systemet med alternativ för utvidgat förverkande. Denna är inte tillämplig i samband med preskription eller i fall där principen *ne bis in idem* gäller.

2.3 Genom förslaget införs också nya bestämmelser som möjliggör

— förverkande utan föregående fällande dom (artikel 5) om en brottmålsdom inte kan erhållas eftersom den misstänkte har dött eller är varaktigt sjuk eller när dennes flykt eller sjukdom hindrar en effektiv lagföring inom rimlig tid och innebär att det finns en risk att den förhindras till följd av lagstadgade preskriptionsfrister,

— förverkande hos tredje man som borde ha insett att tillgångarna utgör vinning av brott (artikel 6),

— förebyggande frysning och beslagtagande av tillgångar som riskerar att försvinna om åtgärder inte vidtas, dock under förutsättning att en sådan åtgärd som vidtas av behöriga myndigheter bekräftas av en domstol (artikel 7),

⁽¹⁾ Om penningtvätt, identifiering, spärrande, beslag och förverkande av hjälpmedel till och vinning av brott.

⁽²⁾ Om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott.

— utredningar avseende en persons tillgångar, så att beslut som inte verkställts kan verkställas, även vid en tidpunkt då det straffrättsliga förfarandet har slutförts (artikel 9),

— lämplig förvaltning av frysta tillgångar, så att de inte minskar i värde innan de förverkas (artikel 10).

2.4 Dessa restriktioner av de grundläggande rättigheterna⁽³⁾ kompenseras genom minimigarantier som syftar till att bevara respekten för oskuldspresumtionen, rätten till en opartisk domstol, förekomsten av rättsmedel inför en domstol och rätten till information om hur dessa rättsmedel kan utövas (artikel 8).

3. Allmänna kommentarer

3.1 Med tanke på de avsevärda mänskliga, sociala, ekonomiska och finansiella kostnader som den organiserade brottsligheten medför – för att inte tala om de begränsningar den leder till vad gäller rättigheter och friheter för invånare och aktörer på den inre marknaden, vilket skadar deras förtroende – understryker EESK betydelsen av förverkandeåtgärderna i kampen mot denna brottslighet, eftersom de undergräver dess främsta existensberättigande, nämligen jakten på profit.

3.2 EESK ställer sig bakom syftet med det föreliggande kommissionsinitiativet, som är att stärka EU-lagstiftningen på området, en skärpning som både Europaparlamentet och rådet, i anslutning till Stockholmsprogrammet, redan för länge sedan framhöll nödvändigheten av. Kommittén välkomnar i detta sammanhang att det på Europaparlamentets initiativ nyligen inrättades ett särskilt utskott för frågor om organiserad brottslighet, korruption och penningtvätt. Detta bekräftar viljan att placera kampen mot dessa gissel bland EU:s främsta politiska prioriteringar.

3.3 EESK menar att man måste uppnå full medvetenhet om den kritiska situation som uppstått på grund av krisen och den oroande ökningen av illegal verksamhet i EU, och vi skulle vilja att man lägger större tonvikt på ökad harmonisering mellan medlemsstaterna i hanteringen av kriminella nätverk och deras tillgångar.

3.4 I denna krissituation menar EESK att man inte får försumma de ekonomiska och sociala möjligheter som erbjuds genom försöket att återvinna resurser som förvärvat på olaglig väg – och som motsvarar kolossala belopp – för att pumpa in dem i den lagliga ekonomins kretslopp. Vi understryker också att kampen mot den organiserade brottsligheten måste innebära att den goda cirkel som skapas av denna angreppsmetod får stöd genom en bättre fungerande inre marknad och en minskning av den snedvridning av konkurrensen som lagliga företag är offer för.

⁽³⁾ Eller principerna.

3.5 Nödvändigheten av en global, operativ och integrerad angreppsmetod

3.5.1 Eftersom effektivitet i kampen mot den organiserade brottsligheten förutsätter en angreppsmetod som med nödvändighet måste vara global, beklagar EESK att harmoniseringen av åtgärderna för frysning och förverkande inte ingår i ett instrument som självt är globalt och utgår från den EU-lagstiftning som antogs under den tidigare tredje pelaren i fråga om rättsligt samarbete och samarbete mellan utredningsorgan, eftersom dessa är oskiljaktiga inslag som kompletterar varandra inom ramen för en sammanhållen politik.

3.5.2 För att åtgärder med inriktning på frysning och förverkande av vinning av brott ska vara effektiva krävs en helhetsyn som innebär att man reglerar problemen på detta område ur alla aspekter, och man måste fästa särskild vikt vid att förebygga risken att direkt försäljning av tillgångar gör det möjligt för kriminella organisationer att återfå äganderätten över dem.

3.5.3 I syfte att skapa konsekvens, större rättssäkerhet och mer tillfredsställande införlivande och tillämpning av EU-reglerna, menar EESK att man i direktivet bör hänvisa till beslut 2006/783/RIF om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om förverkande och till beslut 2007/845/RIF om samarbete mellan medlemsstaternas kontor för återvinning av tillgångar när det gäller att spåra och identifiera vinning.

3.5.4 Åtgärderna för frysning och förverkande kan genomföras effektivt endast om de bygger på ett effektivt system för identifiering och spårning av vinning av brott, inbegripet sådan vinning som varit föremål för penningtvätt.

3.5.5 Vad gäller återanvändning av förverkade tillgångar betonar kommittén vikten av att inrätta mekanismer för samarbete mellan medlemsstaterna för att främja utbytet av bästa praxis mellan behöriga nationella myndigheter.

3.5.6 I detta sammanhang vill EESK erinra om

- att man måste göra det lättare för kontoren för återvinning av tillgångar att få tillgång till finansiella upplysningar (bl.a. information om bankkonton) ⁽⁴⁾,
- att medlemsstaterna har intresse av att fullt ut utnyttja de möjligheter som erbjuds av Eurojust, som redan har bevisat sitt mervärde i fråga om gränsöverskridande undersökningar och rättsliga förfaranden och som med framgång kan underlätta samspelet mellan kontoren för återvinning av tillgångar och de rättsliga myndigheterna,
- att man skyndsamt måste stärka Eurojusts initiativrätt, särskilt rätten att inleda undersökningar,

⁽⁴⁾ Jfr rapport från kommissionen på grundval av artikel 8 i rådets beslut 2007/845/RIF, 12 april 2011.

- att det finns intresse av att få alla myndigheter som arbetar med att upptäcka, förhindra och bestraffa omfattande olaglig handel att samarbeta, med användning av alla tillgängliga resurser (digitala filer, utbyte av upplysningar, korsinformation, personalresurser, expertis och materiel),
- att man skyndsamt måste skapa en gemensam kultur vad gäller dessa uppdrag i Europa via utbyte av tjänstemän inom tull-, polis-, skatte- och rättsväsen,
- att man måste skapa de samverkans effekter som krävs mellan olika generaldirektorat inom Europeiska kommissionen för att dessa ska kunna bidra i detta arbete,
- att man måste harmonisera beskattning och förfaranden för att eliminera den organiserade brottslighetens fristäder i Europa,
- att man måste sammanlänka kampen mot den organiserade brottsligheten med Europa 2020-strategin.

3.5.7 Vissa nationella centraliseringsinsatser med avseende på förverkade tillgångar har inneburit en sådan framgång och effektivitet på nationell nivå ⁽⁵⁾ att man vill föra över denna erfarenhet till EU-nivå, och EESK vill föreslå att man vid sidan av den nödvändiga samordningen och det systematiska informationsutbytet mellan de nationella kontoren för återvinning av tillgångar överväger en europeisk centralisering på detta område, antingen genom en specifik ny struktur eller direkt via Eurojust. Även om den i dag kolliderar med vissa känsliga nationella frågor avseende delning av somliga databaser, bör denna centralisering ses som ett mål, om än på längre sikt, eftersom det inte räcker med enbart samarbete för att uppfylla målsättningarna för en effektiv bekämpning av den organiserade brottsligheten.

3.5.8 Den europeiska strategin för förverkande kan inte bli helt effektiv om den inte ingår i en global insats, och därför beklagar EESK att man i förslaget inte tar upp denna viktiga aspekt.

4. Särskilda kommentarer

4.1 **Artikel 1 i förslaget till direktiv:** Ersätt "i straffrättsliga förfaranden i brottmål" med "till följd av brott".

4.2 **Artikel 2.1 i förslaget till direktiv:** Frysning och förverkande

4.2.1 EESK ser positivt på att man utvidgar åtgärderna till att omfatta indirekt vinning, vilket utgör ett välkommet framsteg i förhållande till beslut 2005/212/RIF.

⁽⁵⁾ Exempelvis AGRASC i Frankrike och BOOM i Nederländerna.

4.3 Artikel 3.2 i förslaget till direktiv: Förverkande av värde

4.3.1 EESK rekommenderar att man utvidgar definitionen till att omfatta tillgångar som används för att begå brott (benämnda "hjälpmedel"). Kommittén anser inte att det finns någon anledning att begränsa denna bestämmelse till vinning av brott. EESK vill understryka att definitionen av "hjälpmedel" inbegriper de transportmedel som används för att transportera vinning av brott inom EU.

4.4 Artikel 4 i förslaget till direktiv: Utökade möjligheter till förverkande

4.4.1 EESK välkomnar den förenkling som införandet av en gemensam standard på området innebär. Det system med olika modeller som infördes genom beslut 2005/212/RIF medförde en alltför stor variation i de nationella strategierna, vilket var föga gynnsamt för tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande på detta område.

4.4.2 EESK beklagar däremot kraftigt att kriteriet att tillgångarnas värde inte motsvarar de lagliga inkomsterna inte lyfts fram i högre grad⁽⁶⁾, utan endast anges indirekt bland de "konkreta uppgifter" på grundval av vilka domstolen fattar sitt beslut (artikel 4.1). I den nationella lagstiftning som har hunnit längst i bekämpningen av organiserad brottslighet fäster man i själva verket ett avgörande värde vid detta kriterium. EESK noterar att kommissionen väljer att låta de nationella domstolarna avgöra om de vill hänvisa till detta kriterium och uppmanar Europaparlamentet och rådet att återinföra kriteriet genom att lägga till orden "i en omfattning som står i proportion till vederbörandes lagligen förvärvade inkomst," efter orden "en person som har dömts för ett brott" i förslaget till direktiv. EESK uppmanar samtidigt de nationella myndigheterna att fästa största möjliga vikt vid detta kriterium.

4.5 Artikel 5 i förslaget till direktiv: Förverkande utan föregående fällande dom

4.5.1 Trots att det principiellt sett förefaller svårt att förlika förverkande med det faktum att den berörda personen inte måste redogöra för de handlingar som ligger till grund för åtgärden, inser EESK att det praktiskt sett vore lämpligt med en sådan åtgärd, och kommittén stöder den med hänsyn till dess effektivitet. Det skulle dessutom underlätta ett ömsesidigt erkännande i länder som tillämpar *common law* och som redan använder sig av civilrättsliga förverkandeförfaranden.

4.5.2 EESK befarar emellertid att införandet av formuleringen "den misstänkte eller tilltalade har drabbats av varaktig sjukdom" kan lämna utrymme för många olika förfaringsätt. EU-rätten ger alla som är åtalade rätt att företrädas av en advokat, och EESK anser inte att återopande av sjukdom ska vara ett kriterium för förverkande utan föregående fällande dom. Kommittén anser därför att denna formulering bör strykas i förslaget till direktiv (artikel 5).

⁽⁶⁾ Detta kriterium utgör en av de tre alternativa och/eller kumulativa möjligheter som anges i beslut 2005/212/RIF (artikel 3.2 c).

4.6 Artikel 7 i förslaget till direktiv: Frysning

4.6.1 EESK erinrar om att det inte får göras några undantag från det rättsliga förfarandet och därmed från respekten för försvarrets rättigheter med hänvisning till att åtgärdernas effektivitet skulle vara avhängig av sådana undantag.

4.6.2 EESK anser att alla frysningsåtgärder bör bekräftas av en domare inom en rimlig tidsfrist, men att den administrativa myndigheten bör ha behörighet att vidta omedelbara åtgärder i förebyggande syfte.

4.7 Artikel 8 i förslaget till direktiv: Skyddsåtgärder i anslutning till försvarrets rättigheter

4.7.1 I enlighet med den praxis som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har utvecklat för att från fall till fall bedöma proportionaliteten när det gäller vissa åtgärder som begränsar den grundläggande rätten till egendom – utvidgat förverkande, förverkande utan föregående fällande dom, förverkande hos tredje man – innehåller detta förslag ett minimum av rättssäkerhetsgarantier samt ger försvaret möjlighet till rättslig prövning. Att erinra om rätten till en opartisk domstol förefaller överflödigt, men däremot är det viktigt att påpeka att alla rättsavgöranden om förverkande måste motiveras och delges varje berörd person.

4.7.2 I enlighet med de krav som fastställs i de europeiska bestämmelserna avseende bekämpning av penningtvätt, understryker EESK att det är viktigt att i anslutning till det framtida instrument som planeras i detta syfte se till att den person vars egendom förverkats kan få tillgång till rättshjälp.

4.7.3 Den åtalade bör enligt EESK:s uppfattning inte ha färre rättigheter än en person som i egenskap av tredje man mottar ifrågavarande tillgångar. För att undanröja alla tvetydigheter föreslår EESK att artikel 8.1 omformuleras: "Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som krävs för att se till att personer som berörs av de åtgärder som föreskrivs enligt detta direktiv har rätt till ett effektivt rättsmedel och kan få tillgång till rättshjälp. Varje domstolsbeslut om förverkande måste motiveras och delges varje berörd person."

4.8 Artikel 9 i förslaget till direktiv: Effektiv verkställighet

4.8.1 Att säkerställa en effektiv verkställighet av beslutet om förverkande, som i sig är ett legitimt mål, får enligt EESK:s uppfattning inte leda till att det efter en slutgiltigt fällande dom blir möjligt att vidta ytterligare åtgärder förutom domstolens beslut. Detta innebär ett nödvändigt skydd av principerna om en rättvis rättegång och fastställande av påföljderna. Ytterligare efterforskningsåtgärder inom ramen för ett effektivt verkställande av det straff som utdöms av den rättsliga myndigheten är det enda självklart acceptabla.

4.8.2 EESK erinrar om att utöver själva förverkandet kan det utdömas straffrättsliga böter, böter påförda av skattemyndigheter eller tullrättsliga böter i syfte att motverka risken för bedrägeri, som kan vara till skada för staten, med avseende på vad de tillgångar som förvärvats illegalt består av. Kommittén rekommenderar därför att direktivet innebär en förstärkning av samarbetet mellan medlemsstaterna, så att var och en av dem kan försäkra sig om att domsluten verkställs. Sådana bestämmelser är en nödvändig förutsättning för ett effektivt rättsligt förfarande.

4.9 *Frågan om användning och återvinning av förverkade tillgångar*

4.9.1 Användningen av dessa tillgångar är inte en underordnad fråga utan påverkar den övergripande effekten av strategin om förverkande. Direktförsäljning av egendom gör det ofta möjligt för kriminella organisationer att bakvägen åter komma i besittning av densamma. EESK understryker därför betydelsen av att dessa tillgångar i första hand används i samhällsnyttig verksamhet – såsom är fallet i Italien – något som Europaparlamentet (7) också påpekar innebär dubbla fördelar, eftersom det förebygger organiserad brottslighet och främjar ekonomisk och sociala utveckling.

4.9.2 EESK anser att den diskussion som GD Rättsliga frågor har inlett om en social användning av vinning av brott är viktig. Det finns olika möjligheter som måste involvera medlemsstaternas centrala myndigheter, och de bör undersökas och anpassas med beaktande av offren, allmänhetens intresse och de frysta tillgångarnas art.

4.9.3 Kravet att respektera subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna får inte hindra EU från att föreslå en rättslig ram – om än en allmän sådan – på detta område. EESK uppmanar medlemsstaterna att utbyta bästa praxis i det avseendet.

4.9.4 Innan detta görs krävs det tydliga bestämmelser avseende återvinning. Det är i själva verket vanligt att tillgångarna förverkas i en annan medlemsstat än den de ska återställas till. Av rättviseskäl och för att fastställa enhetliga bestämmelser i medlemsstaterna vill EESK uppmana EU att klargöra denna punkt, särskilt med avseende på rambeslutet från 2006, som anger en lika uppdelning mellan medlemsstaterna.

Bryssel den 11 juli 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON

(7) Rapport om den organiserade brottsligheten i EU, oktober 2011.