



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.3.2012
COM(2012) 85 final

2012/0036 (COD)

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

om frysning och förverkande av vinning av brott i Europeiska unionen

{ SWD(2012) 31 final}
{ SWD(2012) 32 final}

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

1.1. Allmän bakgrund

Detta förslag till direktiv syftar till att underlätta för medlemsstaternas myndigheter att förverka och återvinna vinning av gränsöverskridande allvarlig och organiserad brottslighet. Syftet är att angripa brottslighetens ekonomiska incitament, skydda den lagliga ekonomin mot kriminell infiltration och korruption, samt att återföra vinningen av brott till de myndigheter som tillhandahåller tjänster för medborgarna. Det är ett svar på den nuvarande ekonomiska situationen, där den finansiella krisen och avmattningen av den ekonomiska tillväxten skapar nya möjligheter för brottslingar, ökar sårbarheten i vår ekonomi och våra finansiella system, och ställer myndigheterna inför nya utmaningar när det gäller att finansiera de växande behoven av sociala tjänster och socialt stöd.

Organiserade kriminella grupper är olagliga företag som har till uppgift att generera vinst. De bedriver en mängd olika sorters gränsöverskridande brottslig verksamhet, såsom narkotikahandel och människohandel, olaglig vapenhandel och korruption, som ger upphov till mycket stora inkomster.

Enligt Förenta nationernas uppskattningar uppgick den sammanlagda vinningen av brott i hela världen under 2009 till ungefär 2,1 biljoner US-dollar, eller 3,6 % av det årets globala BNP¹. Det finns inga tillförlitliga uppskattningar av storleken på vinningen av brott i Europeiska unionen², men Italiens centralbank har uppskattat den vinning av organiserad brottslighet som tvättades i Italien under 2011 till 150 miljarder euro. I Förenade kungariket uppskattades inkomsterna av organiserad brottslighet år 2006 till 15 miljarder pund.

De vinster som härrör från dessa verksamheter tvättas och återinvesteras i laglig verksamhet. Organiserade kriminella grupper gömmer och återinvesterar i allt högre utsträckning tillgångar i andra medlemsstater än de där brottet begicks³. Detta minskar vår förmåga att bekämpa gränsöverskridande allvarlig och organiserad brottslighet i EU som helhet, påverkar den inre marknadens funktion genom att snedvrider konkurrensen med lagliga företag och undergräver därmed förtroendet för det finansiella systemet⁴. Den allvarliga och organiserade brottsligheten leder dessutom till att de nationella regeringarna och EU:s budget går miste om skatteintäkter.

¹ FN:s drog- och brottsbekämpningsbyrå, *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organised crime*, oktober 2011.

² Det finns fler uppskattningar av värdet av de kriminella marknaderna. Enligt Förenta nationerna genererade den globala narkotikahandeln 321 miljarder US-dollar år 2005. Enligt Europarådet är det globala värdet av människohandeln 42,5 miljarder US-dollar per år. OECD uppskattade den globala marknaden för förfälskade varor till upp till 250 miljarder US-dollar per år. Kostnaden för korruption i EU har uppskattats till så mycket som 1 % av EU:s BNP per år.

³ Se rådets (rättsliga och inrikes frågor) slutsatser om förverkande och återvinning av tillgångar från juni 2010, rådets dokument 7769/3/10. För liknande förklaringar, se sammanfattningen av EU:s bedömning av hotet från den organiserade brottsligheten 2011 och Eurojusts årsrapport 2010.

⁴ Se även rådets slutsatser om förebyggande av ekonomiska kriser och stöd till den ekonomiska verksamheten, 23.4.2010 (rådets dokument 7881/10), punkt 7d.

Alla medlemsstater bör därför införa ett effektivt system för att frysa, förvalta och förverka tillgångar som härrör från brott, med stöd av den nödvändiga institutionella strukturen och erforderliga ekonomiska och mänskliga resurser. Förverkandet av tillgångar som härrör från brott regleras visserligen av EU:s och medlemsstaternas lagstiftning, men det är fortfarande ett underutvecklat och underutnyttjat verktyg. Det totala belopp som återvinns från brottslighet i EU är fortfarande blygsamt jämfört med de organiserade kriminella gruppernas uppskattade intäkter⁵. De förverkade tillgångarna år 2009 uppgick t.ex. till 185 miljoner euro i Frankrike, 154 miljoner euro i Förenade kungariket, 50 miljoner euro i Nederländerna och 281 miljoner euro i Tyskland.

Förverkande av tillgångar som härrör från brott har blivit en strategisk prioritering på EU-nivå eftersom det är ett effektivt verktyg i kampen mot organiserad och allvarlig brottslighet. I Stockholmsprogrammet⁶ från 2009 uppmanas medlemsstaterna och kommissionen att effektivisera förverkandet av tillgångar som härrör från brott och stärka samarbetet mellan kontoren för återvinning av tillgångar.

I rådets (rättsliga och inrikes frågor) slutsatser om förverkande och återvinning av tillgångar som antogs i juni 2010⁷ efterlystes en mer samordnad strategi mellan medlemsstaterna för att uppnå ett effektivare och mer omfattande förverkande av tillgångar som härrör från brottslig verksamhet. Kommissionen uppmanas i synnerhet att överväga att stärka den rättsliga ramen för att få till stånd effektivare system för förverkande hos tredje man och utvidgat förverkande. I slutsatserna understryks vikten av alla faser av processen för förverkande och återvinning av tillgångar och rekommenderas åtgärder för att skydda värdet av tillgångar under denna process.

Enligt kommissionens meddelande *EU:s strategi för den inre säkerheten i praktiken: Fem steg mot ett säkrare Europa*⁸ kommer kommissionen att lägga fram förslag till lagstiftning för att stärka EU:s regler om förverkande, särskilt genom att utöka möjligheterna till förverkande hos tredje man⁹ och utvidgat förverkande, och genom att underlätta ömsesidigt erkännande mellan medlemsstaterna av beslut om förverkande som inte grundar sig på en fällande dom¹⁰.

Europaparlamentet antog i oktober 2011 ett initiativbetänkande om organiserad brottslighet där kommissionen uppmanas att så snart som möjligt föreslå ny lagstiftning om förverkande, särskilt regler om en effektiv användning av utvidgat förverkande och förverkande utan föregående fällande dom, regler som möjliggör förverkande vid överföring av tillgångar till tredje man och regler angående möjligheten att, efter det att en gärningsman förklarats skyldig

⁵ En officiell uppskattning i Förenade kungariket från 2006 gav t.ex. vid handen att de organiserade kriminella gruppernas inkomster uppgick till 15 miljarder pund, medan staten samma år återvann 125 miljoner pund, se Home Office (2006), citerat i Europols hotbilsbedömning avseende den organiserade brottsligheten för 2010.

⁶ *Ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd*, rådets dokument 17024/09, som antogs vid Europeiska rådets möte den 10–11 december 2009.

⁷ Rådets dokument 7769/3/10.

⁸ KOM(2010) 673 slutlig, 22.11.2010.

⁹ Förverkande hos tredje man inbegriper förverkande av tillgångar som en misstänkt eller dömd person har överfört till tredje man.

¹⁰ Förfaranden som inte grundar sig på en fällande dom gör det möjligt att frysa och förverka egendom oavsett om ägaren har fällts i domstol eller inte.

till ett allvarligt brott, mildra bevisbördan vad avser ursprunget för de tillgångar som gärningsmannen innehar¹¹.

I sitt meddelande om vinning av brott som antogs 2008¹² fastställde kommissionen tio strategiska prioriteringar för det fortsatta arbetet och belyste brister i EU:s rättsliga ram (brist på genomförande, brist på klarhet i vissa bestämmelser, brist på samstämmighet mellan befintliga bestämmelser).

Mot denna bakgrund lägger kommissionen fram ett förslag till direktiv om fastställande av minimiregler för medlemsstaterna i fråga om frysning och förverkande av tillgångar som härrör från brott genom direkt förverkande, förverkande av värde, utvidgat förverkande, förverkande utan föregående fällande dom (i ett begränsat antal fall), och förverkande hos tredje man. Genom att anta dessa minimiregler kommer man att ytterligare harmonisera medlemsstaternas system för frysning och förverkande, och därigenom göra det lättare att bygga upp ett ömsesidigt förtroende och ett effektivt gränsöverskridande samarbete.

Kommissionen kommer dessutom att fortsätta utforska och undersöka möjliga sätt att stärka det ömsesidiga erkännandet av frysnings- och förverkandebeslut, samtidigt som man tar full hänsyn till de grundläggande rättigheterna. På sikt bör alla förverkande- och frysningsbeslut som utfärdats av en medlemsstat på ett effektivt sätt kunna verkställas också med avseende på tillgångar belägna i en annan medlemsstat. Kommissionen kommer därför att fortsätta att uppmuntra medlemsstaterna att genomföra EU:s befintliga rättsliga instrument för ömsesidigt erkännande.

Detta förslag innebär ingen kostnad för EU:s budget. Det rör inte den budgetmässiga användningen av de förverkade tillgångarna.

1.2. Gällande gemenskapsbestämmelser

EU:s nuvarande rättsliga ram om frysning och förverkande av vinning av brott består av fyra rambeslut av rådet och ett rådsbeslut, nämligen följande:

- Rambeslut 2001/500/RIF¹³, som ålägger medlemsstaterna att möjliggöra förverkande, att tillåta förverkande av värde¹⁴ om den direkta vinningen av brott inte kan beslagtas och att se till att ansökan behandlas med samma prioritet som nationella förfaranden.
- Rambeslut 2005/212/RIF¹⁵, som harmoniserar lagstiftningen om förverkande. Vanligt förverkande, inklusive förverkande av värde, ska vara tillgängligt för alla brott som bestraffas med mer än ett års fängelse. Utökade möjligheter till

¹¹ Europaparlamentets betänkande om organiserad brottslighet i Europeiska unionen, antaget den 25 oktober 2011, dokument A7-0333/2011 [*preliminär referens*].

¹² *Vinning av organiserad brottslighet: det gäller att se till att "brott inte lönar sig"*, KOM(2008) 766 slutlig, 20.11.2008.

¹³ EGT L 182, 05.07.2001.

¹⁴ Förverkande av värde omfattar förverkande av ett penningbelopp som motsvarar värdet av vinningen av brottet.

¹⁵ EUT L 68, 15.3.2005, s. 49.

förverkande (utvidgat förverkande)¹⁶ ska vara tillgängliga för vissa allvarliga brott, som ”begåtts inom ramen för en kriminell organisation”.

- Rambeslut 2003/577/RIF¹⁷, som föreskriver ömsesidigt erkännande av frysningsbeslut.
- Rambeslut 2006/783/RIF¹⁸, som föreskriver ömsesidigt erkännande av beslut om förverkande.
- Rådets beslut 2007/845/RIF¹⁹ om utbyte av information och samarbete mellan kontoren för återvinning av tillgångar ålägger medlemsstaterna att inrätta eller utse nationella kontor för återvinning av tillgångar som ska fungera som nationella kontaktpunkter med uppgift att, genom ökat samarbete, underlätta snabbast möjliga spårande i hela EU av tillgångar som härrör från brottslig verksamhet.

Dessa instrument har i huvudsak utarbetats för att bekämpa allvarlig och organiserad brottslighet. Bortsett från bestämmelserna om utvidgat förverkande är dock EU:s nuvarande rättsliga ram om materiell straffrätt tillämplig på förverkande av vinning från alla brott som bestraffas med frihetsberövande under mer än ett år.

1.3. Förenlighet med annan politik

Det aktuella förslaget är ett strategiskt initiativ inom ramen för kommissionens arbetsprogram för 2011 och utgör en del av ett bredare politiskt initiativ som syftar till att skydda den lagliga ekonomin från kriminell infiltration. Initiativet omfattar åtgärder för att ta itu med korruptionen i EU²⁰ och genomföra EU:s strategi för bedrägeribekämpning²¹, som antogs i juni 2011. Genom att skydda den lagliga ekonomin kommer detta förslag att bidra till tillväxt och sysselsättning i Europa och ge förutsättningar att underlätta hållbar tillväxt i linje med Europa 2020-strategin²².

Genom det paket mot korruption som kommissionen antog i juni 2011 infördes en förstärkt strategi mot korruption inom en lång rad inre och yttre EU-politikområden. Dessutom infördes en ny rapporteringsrutin för att regelbundet bedöma medlemsstaternas insatser mot korruption med start 2013. I meddelandet om korruption i EU uppmanades medlemsstaterna att vidta alla åtgärder som krävs för att garantera ett effektivt avslöjande och en effektiv lagföring samt ett väl fungerande system med avskräckande påföljder och återvinning av vinning av brott som åtalade i korruptionsmål har tillskansat sig. I meddelandet understryks också behovet av en översyn av EU:s rättsliga ram för förverkande och återvinning av tillgångar för att se till att domstolarna i medlemsstaterna på ett verkningsfullt sätt kan förverka tillgångar som härrör från brott och för att helt återvinna motsvarande värden, inklusive i mål som rör korruption.

¹⁶ Utvidgat förverkande inbegriper förverkande av tillgångar som inte ingår i den direkta vinningen av brott, med följden att det inte är nödvändigt att fastställa en koppling mellan misstänkt vinning av brott och en specifik brottslig verksamhet.

¹⁷ EUT L 196, 2.8.2003, s. 45.

¹⁸ EUT L 328, 24.11.2006, s. 59.

¹⁹ EUT L 332, 18.12.2007, s. 103.

²⁰ KOM(2011) 307, 308 och 309 samt K(2011) 3673 slutlig, 6.6.2011.

²¹ KOM(2011) 376 slutlig, 24.6.2011.

²² KOM(2010) 2020 slutlig, 3.3.2010. Se även rådets slutsatser om förebyggande av ekonomiska kriser och stöd till den ekonomiska verksamheten, 23.4.2010 (rådets dokument 7881/10), punkt 7d.

I samma strävan att skydda den lagliga ekonomin inledde kommissionen 2011 flera initiativ som syftade till att på ett bättre sätt på EU-nivå trygga skattebetalarnas pengar mot bedrägeri och korruption. Till dessa initiativ hör ett förslag från kommissionen om ändring av den rättsliga ramen för Olaf²³, meddelandet om skyddet för Europeiska unionens ekonomiska intressen genom straffrättsliga bestämmelser och administrativa utredningar²⁴, och meddelandet om kommissionens strategi mot bedrägerier. Genomförandet av kommissionens strategi mot bedrägerier utförs i nära samordning med arbetet med EU:s rapport om insatserna mot korruption. Den sistnämnda kommer att vara inriktad på verkställandet av politiken mot korruption i medlemsstaterna, medan strategin mot bedrägerier är inriktad på åtgärder för att förhindra och bekämpa bedrägerier och korruption, särskilt rörande EU-medel.

Detta förslag överensstämmer med EU:s lagstiftning mot penningtvätt, i synnerhet EU:s tredje direktiv mot penningtvätt²⁵ och tillhörande initiativ som kommissionen, övriga EU-institutioner och medlemsstaterna genomför på detta område.

2. RESULTAT AV SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNING

2.1. Samråd med berörda parter

Förslaget har utarbetats i enlighet med kommissionens principer om bättre lagstiftning. Miniminormerna för samråd med berörda parter har uppfyllts genom utarbetandet av detta förslag och konsekvensbedömningen.

Omfattande samråd och diskussioner med experter genomfördes vid plenarsammanträdet i Camden-nätverket för myndigheter för återvinning av tillgångar²⁶ (*Camden Asset Recovery Inter-Agency Network*, nedan kallat *Camden-nätverket*) i september 2010 och i åtta möten i det informella forumet för dialog mellan medlemsstaternas kontor för återvinning av tillgångar (*EU informal Asset Recovery Offices' Platform*) mellan 2009 och 2011.

Inget samråd på Internet genomfördes eftersom förverkande är ett specialiserat område där endast begränsad sakkunskap finns att tillgå. Kontakter har etablerats med det civila samhället, särskilt med organisationer som främjar laglydighet, kampen mot organiserad brottslighet och skyddet av brottsoffer²⁷.

Frågor som rör vinning av brott är också föremål för omfattande diskussioner mellan experter. Internationella möten mellan rättstillämpare och strategiska seminarier om förverkande och återvinning av tillgångar²⁸ äger rum i allt större utsträckning. Rättstillämparna anser att de flesta av de bestämmelser som ingår i förslaget avspeglar bästa praxis enligt de

²³ KOM(2011) 135 slutlig, 17.3.2011.

²⁴ KOM(2011) 293 slutlig, 26.5.2011.

²⁵ Direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism, EUT L 309, 25.11.2005, s. 15.

²⁶ Nätverket, som understöds av kommissionen och Europol, är ett internationellt nätverk av yrkesverksamma inom området återvinning av tillgångar som omfattar experter (en brottsbekämpande och en rättslig kontaktpunkt) från över 50 länder och jurisdiktioner, däribland 26 EU-medlemsstater. Målen för nätverket är utbyte av bästa praxis och förbättring av samarbetet myndigheter emellan i gränsöverskridande ärenden som rör återvinning av tillgångar.

²⁷ Exempelvis höll kommissionen flera bilaterala möten med företrädare för Flare-nätverket (*Freedom, Legality and Rights in Europe*) och med dess associerade nätverk.

²⁸ T.ex. Cearts (*Centres of Excellence for Asset Recovery Training*) seminarium och Eurojusts strategiska seminarium som hölls i 2010.

rekommendationer som Camden-nätverket utfärdade mellan 2005 och 2010. Bestämmelserna ligger också i linje med rekommendationerna om förverkande från OECD:s arbetsgrupp för finansiella åtgärder (FATF)²⁹.

Medlemsstaterna uttryckte 2010 sin ståndpunkt i dessa frågor i ovannämnda slutsatser från rådet (rättsliga och inrikes frågor). Även om det fanns en bred enighet om de flesta frågor, lämnade några medlemsstater in reservationer mot förverkande utan föregående fällande dom. När det gäller andra frågor (t.ex. förverkande hos tredje man, förvaltning av tillgångar) enades medlemsstaterna omvänt om att det krävs ökade insatser från EU:s sida.

Försvarsadvokater uttryckte oro över de ökade möjligheterna till utvidgat förverkande, förverkande utan föregående fällande dom och förverkande hos tredje man med hänvisning till grundläggande rättigheter (rätten till egendom och rätten till en opartisk domstol). Såsom förklaras nedan, beaktas dessa farhågor noggrant i förslaget.

2.2. Konsekvensbedömning

I linje med sin politik för bättre lagstiftning har kommissionen genomfört en konsekvensbedömning av de politiska alternativen på grundval av en extern undersökning som slutfördes i mars 2011³⁰.

Den externa undersökningen grundar sig på ett brett samråd med rättstillämpare och experter, bl.a. intervjuer med vissa nationella kontaktpunkter i Camden-nätverket. Medlemsstater är i allmänhet eniga om behovet av strängare EU-regler om återvinning av tillgångar, vilket framgår av deras ståndpunkt i förhandlingarna om ovannämnda rådsslutsatser.

Konsekvensbedömningen bygger också på slutsatserna och rekommendationerna i en annan undersökning, som slutfördes 2009³¹. I konsekvensbedömningen analyseras medlemsstaternas praxis i fråga om förverkande, med särskild inriktning på vad som visat sig vara effektivt på nationell nivå i syfte att främja och utbyta bästa praxis. I undersökningen identifierades flera hinder för effektivt förverkande, såsom motstridiga rättsliga traditioner (vilket lett till en avsaknad av ett gemensamt förfaringsätt i fråga om förverkandeåtgärder), svårigheter att säkra och bevara tillgångar, brist på resurser och utbildning, begränsade kontakter mellan myndigheterna och en avsaknad av sammanhängande och jämförbar statistik.

Konsekvensbedömningen grundar sig slutligen på de genomföranderapporter som kommissionen utfärdar om EU:s befintliga rättsakter. Rapporterna om rambeslut 2005/212/RIF³², 2003/577/RIF³³ och 2006/783/RIF³⁴ visar att medlemsstaterna har varit

²⁹ Särskilt rekommendation 4 i de reviderade FATF-rekommendationerna från februari 2012.

³⁰ Ramavtal för tjänster nr JLS/2010/EVAL/FW/001/A1, *Study for an Impact Assessment on a proposal for a new legal framework on the confiscation and recovery of criminal assets*.

³¹ *Assessing the effectiveness of EU Member States' practices in the identification, tracing, freezing and confiscation of criminal assets*, tillgänglig på http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/crime/crime_confiscation_en.htm.

³² Rapport från kommissionen på grundval av artikel 6 i rådets rambeslut av den 24 februari 2005 om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott (2005/212/RIF), KOM(2007) 805 slutlig, 17.12.2007.

³³ Rapport från kommissionen i enlighet med artikel 14 i rådets rambeslut 2003/577/RIF av den 22 juli 2003 om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial (KOM(2008) 885 slutlig, 22.12.2008).

långsamma med att införliva dem och att den berörda bestämmelsen ofta har genomförts på ett ofullständigt eller felaktigt sätt. Endast genomförandet av rådets beslut 2007/845/RIF i medlemsstaterna kan anses vara någorlunda tillfredsställande³⁵.

I konsekvensbedömningen analyserades flera 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 hindra 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 det sistnämnda alternativet analyseras två delalternativ med mer omfattande lagstiftning, ett med och ett utan åtgärder på EU-nivå avseende ömsesidigt erkännande av frysnings- och förverkandebeslut mellan medlemsstaterna.

Det alternativ som föredras är alternativet med mer omfattande lagstiftning. Detta alternativ skulle betydligt öka harmoniseringen av nationella bestämmelser om förverkande och verkställighet, bland annat genom att ändra befintliga bestämmelser om utvidgat förverkande och införa nya bestämmelser om förverkande utan föregående fällande dom och förverkande hos tredje man samt genom att införa effektivare regler om ömsesidigt erkännande av frysnings- och förverkandebeslut.

Bland andra grundläggande rättigheter undersöktes i konsekvensbedömningen konsekvenserna för skyddet av personuppgifter, som inte ansågs vara betydande.

Den fullständiga konsekvensbedömningen finns på: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/crime/crime_confiscation_en.htm.

2.3. Rättslig grund

Förslaget grundar sig på artiklarna 82.2 och 83.1 i EUF-fördraget.

Delegeringen av befogenheter i samband med åtgärder som rör förverkande och återvinning av tillgångar har ändrats till följd av Lissabonfördragets ikraftträdande. Eftersom den huvudsakliga rättsliga grunden för detta förslag är artikel 83.1 i EUF-fördraget är dess tillämpningsområde begränsat till överträdelser inom de områden som anges i denna artikel, nämligen terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet. Olaglig handel med vapen omfattas om brottet begås inom ramen för organiserad brottslighet.

Ett av de angivna områdena är ”organiserad brottslighet”. Förslaget kommer därför att omfatta annan brottslig verksamhet som inte uttryckligen anges i artikel 83.1, om denna utförs

³⁴ Rapport från kommissionen enligt artikel 22 i rådets rambeslut 2006/783/RIF av den 6 oktober 2006 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om förverkande, KOM(2010) 428 slutlig, 23.8.2010.

³⁵ Rapport från kommissionen på grundval av artikel 8 i rådets beslut 2007/845/RIF av den 6 december 2007 om samarbete mellan medlemsstaternas kontor för återvinning av tillgångar när det gäller att spåra och identifiera vinning eller annan egendom som härrör från brott, KOM(2011) 176 slutlig, 12.4.2011.

genom deltagande i en kriminell organisation i den mening som avses i rambeslut 2008/841/RIF om kampen mot organiserad brottslighet³⁶.

Begränsningen av förslagets tillämpningsområde till de områden av brottslighet som anges i artikel 83.1, inklusive brott som begås genom deltagande i en kriminell organisation, innebär att befintliga bestämmelser i EU:s regler om förverkande bör kvarstå för att vidmakthålla en viss grad av harmonisering när det gäller brottslig verksamhet som faller utanför detta direktivs tillämpningsområde. Således innebär förslaget att artiklarna 2, 4 och 5 i rambeslut 2005/212/RIF kommer att vara tillämpliga också i fortsättningen.

2.4. Subsidiaritet, proportionalitet och respekt för de grundläggande rättigheterna

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 brott erkänns i allt högre grad som ett viktigt verktyg för att bekämpa organiserad brottslighet, som mycket ofta är gränsöverskridande till sin karaktär och således bör åtgärdas på gemensam grund. EU har därför bättre förutsättningar än enskilda medlemsstater att reglera frysning och förverkande av tillgångar som härrör från brott.

Organiserade kriminella grupper döljer och investerar allt oftare sina tillgångar utanför sitt hemland (ofta i flera länder)³⁷. Denna dubbla gränsöverskridande dimension (för den organiserade brottsliga verksamheten och dess investeringar) är ytterligare ett argument för att EU:s åtgärder ska inriktas på organiserade kriminella gruppers tillgångar.

Alla bestämmelser respekterar fullt ut proportionalitetsprincipen och de grundläggande rättigheterna, inklusive rätten till egendom, oskuldspresumtionen och rätten till försvar, rätten till en opartisk domstol och rätten till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid, rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol och till information om hur denna rättighet kan utövas, rätten till respekt för privatlivet och familjelivet, rätten till skydd av personuppgifter, rätten att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott och principerna om laglighet och proportionalitet i fråga om brott.

Det föreskrivs särskilt att harmoniserade bestämmelser om förverkande utan föregående fällande dom endast ska införas i ett mycket begränsat antal fall, närmare bestämt om svaranden inte kan åtalas på grund av dödsfall eller sjukdom eller på grund av att vederbörande har flytt. Utvidgat förverkande är tillåtet endast i den utsträckning som en domstol, utifrån konkreta fakta, finner att en person som har dömts för ett brott är i besittning av tillgångar för vilka sannolikheten är mycket större att de härrör från annan liknande brottslig verksamhet än från en laglig verksamhet. Den dömda personen ges en faktisk möjlighet att vederlägga sådana konkreta fakta. De utökade befogenheterna när det gäller förverkande kan dessutom inte tillämpas på påstådd vinning av brottslig verksamhet för vilken den berörda personen har frikänts i en tidigare rättegång, eller i andra fall där principen *ne bis in idem* gäller. Förverkande hos tredje man tillåts endast under särskilda omständigheter, nämligen om den förvärvande tredje mannen har betalat ett belopp som är lägre än marknadsvärdet och borde ha misstänkt att tillgångarna utgör vinning av brott, och

³⁶ Rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet, EUT L 300, 11.11.2008, s. 42.

³⁷ Se hänvisningar i fotnot 2.

efter en bedömning som visar att det är osannolikt att ett förverkande av tillgångarna direkt från den person som överförde dem kommer att lyckas. Slutligen omfattar förslaget särskilda skyddsåtgärder och rättsliga åtgärder för att säkerställa en likvärdig skyddsnivå och respekten för de grundläggande rättigheterna. Till dessa hör rätten att bli informerad om förfarandena, rätten att företrädas av en advokat, skyldigheten att meddela alla beslut som gäller egendom så snart som möjligt och rätten att ha en faktisk möjlighet att överklaga sådana beslut. Sådana särskilda åtgärder ska enligt förslaget gälla inte bara tilltalade eller misstänkta utan också andra personer som berörs vid förverkande hos tredje man.

Även om den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har undvikit att uttala sig principiellt om huruvida ordningarna för förverkande utan föregående fällande dom och utvidgat förverkande är förenliga med den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), har den meddelat flera avgöranden där den godkänt tillämpningen av dessa ordningar i specifika fall. Nationella förfaranden som inte förutsätter att det finns en fällande dom och som bygger på omvänd bevisbörda när det gäller frågan om tillgångarnas legitimitet (som går utöver bestämmelserna i detta direktiv) har godkänts av Europadomstolen i specifika fall, så länge som de tillämpats rättvist i det särskilda fallet och med tillräckliga skyddsåtgärder för den berörda personen. Exempelvis ansågs en tillämpning av den italienska lagstiftningen vara en proportionell begränsning av de grundläggande rättigheterna i den mån som den utgjorde ett "nödvändigt vapen" i kampen mot maffian³⁸. I ett annat mål ansåg domstolen att en tillämpning av Förenade kungarikets civilrättsliga bestämmelser om förverkande inte stred mot Europakonventionen³⁹.

2.5. Val av regleringsform

Det enda möjliga instrumentet för att ändra EU:s bestämmelser om harmonisering är ett direktiv som ersätter gemensam åtgärd 98/699/RIF och delar av rambeslut 2001/500/RIF och 2005/212/RIF.

2.6. Särskilda bestämmelser

- Syfte (artikel 1)

I denna bestämmelse klargörs att direktivet endast föreskriver minimiregler (den nationella lagstiftningen kan vara mer långtgående) och att det gäller förverkande av vinning och hjälpmedel inom ramen för straffrättsliga förfaranden.

- Definitioner (artikel 2)

De flesta definitioner är hämtade från tidigare rambeslut eller från internationella konventioner. Definitionen av "vinning" har utvidgats jämfört med den definition som finns i rambeslut 2005/212/RIF så att den innefattar möjligheten att förverka alla kvantifierbara fördelar som härrör från vinning av brott, inklusive indirekt vinning.

Definitionen av "brott" innehåller en korshänvisning till exakta definitioner inom de områden av brottslighet som anges i artikel 83.1 i EUF-fördraget enligt vad som föreskrivs i gällande EU-lagstiftning.

³⁸ Dom i målet Raimondo mot Italien av den 22 februari 1994.

³⁹ Dom i målet Walsh mot Director of the Asset Recovery Agency (Förenade kungariket) (2005).

- Förverkande (artikel 3)

Denna bestämmelse omfattar (en del av) artikel 2 i rambeslut 2005/212/RIF och (en del av) artikel 3 i rambeslut 2001/500/RIF. Medlemsstaterna åläggs att göra det möjligt att förverka hjälpmedel vid och vinning av brott efter en slutgiltig fällande dom och göra det möjligt att förverka egendom till ett värde som motsvarar vinningen av brott.

- Utökade möjligheter till förverkande (artikel 4)

Utvidgat förverkande innebär en möjlighet att beslagta tillgångar som inte ingår i den direkta vinningen av ett brott. En brottmålsdom kan följas av (ett utvidgat) förverkande inte bara av tillgångar som är förknippade med det specifika brottet, utan också av ytterligare tillgångar som enligt domstolen utgör vinning av andra liknande brott.

Utökade möjligheter till förverkande föreskrivs redan i EU-lagstiftningen. I rambeslut 2005/212/RIF åläggs medlemsstaterna att möjliggöra förverkande av tillgångar som direkt eller indirekt tillhör personer som dömts för vissa allvarliga brott (som rör organiserad brottslighet och terrorism). I rambeslutet fastställs dock en alternativ minimiuppsättning regler för utvidgat förverkande, vilket innebär att medlemsstaterna är fria att tillämpa en, två eller alla tre alternativ. Kommissionens genomföranderapport visade att dessa bestämmelser är oklara och har lett till ett ofullständigt införlivande. Dessutom har de olika alternativen för utvidgat förverkande begränsat utrymmet för ömsesidigt erkännande av beslut om förverkande. Myndigheterna i en medlemsstat kommer att verkställa beslut om förverkande som har utfärdats av en annan medlemsstat endast om dessa grundar sig på samma alternativ som tillämpas i den medlemsstaten. Därför är det ömsesidiga erkännandet av beslut som grundar sig på utvidgat förverkande problematiskt.

I detta förslag införs utvidgat förverkande för de brott som anges i artikel 83.1 i EUF-fördraget i enlighet med befintlig unionslagstiftning. Dessutom förenklas det nuvarande systemet med alternativ för utvidgat förverkande, genom att en enda miniminorm införs. Utvidgat förverkande kan äga om en domstol, utifrån konkreta fakta, finner att en person som har dömts för ett brott som omfattas av detta direktiv är i besittning av tillgångar för vilka sannolikheten är mycket större att de härrör från annan liknande brottslig verksamhet än från en laglig verksamhet. Utvidgat förverkande utesluts om liknande brottslig verksamhet inte kan bli föremål för straffrättsliga förfaranden till följd av preskription enligt nationell straffrätt. Enligt förslaget utesluts också från förverkande vinning av påstådd brottslig verksamhet för vilken den berörda personen slutgiltigt har frikänts i en tidigare rättegång (varigenom man upprätthåller presumptionen för oskuld som skyddas enligt artikel 48 i stadgan om de grundläggande rättigheterna) eller andra situationer där principen *ne bis in idem* tillämpas.

- Förverkande utan föregående fällande dom (artikel 5)

Här införs bestämmelser om förverkande utan föregående fällande dom i ett begränsat antal fall, i syfte att ta itu fall där åtal inte kan genomföras. Det gäller således förverkande vid brott, men medlemsstaterna ges möjlighet att välja huruvida besluten om förverkande bör fattas av brottmålsdomstolar och/eller tvistemålsdomstolar eller av förvaltningsdomstolar. Förfaranden utan föregående fällande dom gör det möjligt att frysa och förverka tillgångar utan att ägaren har fällits i brottmålsdomstol.

För att uppfylla kravet på proportionalitet, skulle man enligt förslaget inte införa förverkande utan föregående fällande dom i samtliga fall, utan denna möjlighet skulle stå till förfogande endast i fall där det en brottmålsdom inte kan erhållas eftersom den misstänkte har dött, 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.

Bestämmelsen återspeglar bestämmelserna i Förenta nationernas konvention mot korruption. För att underlätta det internationella samarbetet i fråga om förverkande uppmuntrar konventionen parterna att överväga att vidta de åtgärder som krävs för att möjliggöra förverkande av vinning av korruption utan en fällande dom i fall där gärningsmannen inte kan åtalas på grund av dödsfall, flykt eller frånvaro eller i andra skäliga fall (art. 54.1 c). Den bygger också på det arbete som utförts av OECD:s arbetsgrupp för finansiella åtgärder (FATF), som uppmuntrar sina medlemsländer att överväga att anta åtgärder som gör det möjligt att förverka hjälpmedel vid eller vinning av brott utan krav på en brottmålsdom eller att ställa krav på att gärningsmannen ska visa att de tillgångar som skulle kunna förverkas verkligen är lagliga (rekommendation nr 3). Denna bestämmelse bygger också på de åsikter som uttryckts av G8-ländernas Lyon–Rom-arbetsgrupp i en rapport som betonar att det, även om man i princip bör eftersträva förverkande efter föregående fällande dom, finns fall där åtal inte är möjligt på grund av att svaranden har avlidit eller flytt, på grund av brist på tillräcklig bevisning för att inleda ett straffrättsligt förfarande eller på grund av andra tekniska skäl⁴⁰. Införandet av bestämmelser om förverkande utan brottmålsdom har också fått stöd av rättstillämpare som mötts inom ramen för Camden-nätverket och forumet för dialog mellan medlemsstaternas kontor för återvinning av tillgångar.

- Förverkande hos tredje man (artikel 6)

I syfte att undvika förverkande överför brottslingar ofta sina tillgångar till en införstådd tredje man så snart de blir föremål för utredning. Förverkande hos tredje man innebär förverkande av tillgångar som en person under utredning eller en dömd person har överfört till tredje man. Medlemsstaternas nationella bestämmelser om förverkande hos tredje man skiljer sig åt. Detta hämmar det ömsesidiga erkännandet av frysnings- och förverkandebeslut avseende tillgångar som överförts till en tredje man.

För att uppfylla kraven på proportionalitet och skydda tredje man som förvärvar egendom i god tro innehåller förslaget inga bestämmelser om minimiharmonisering vad avser förverkande hos tredje man i alla fall. Enligt denna bestämmelse ska det vara möjligt att genomföra förverkande hos tredje man när det gäller vinning av brott och annan egendom som svaranden mottagit för ett pris som är lägre än marknadsvärdet och som en omdömesgill person i berörd tredje mans ställe skulle ha misstänkt härrör från brott eller har överförts i syfte att kringgå tillämpningen av förverkandeåtgärder. Det klargörs att testet med den omdömesgilla personen måste grunda sig på konkreta fakta och omständigheter så att man undviker godtyckliga beslut. Förverkande hos tredje man bör endast vara möjligt efter en bedömning, på grundval av konkreta fakta, som visar att förverkande av den dömda, misstänkta eller tilltalade personens egendom sannolikt inte kommer att lyckas, eller i situationer där unika föremål måste återställas till sin rättmätiga ägare.

⁴⁰ Slutrapport från det italienska projekt om *Confiscation: Legal issues and international cooperation* som utarbetats av undergruppen för straffrättsliga frågor (*Criminal Legal Affairs SubGroup, Clasg*) inom G8-ländernas Rom–Lyon-grupp.

- Frysning (artikel 7)

Den första punkten i denna bestämmelse ålägger medlemsstaterna att med tanke på eventuellt senare förverkande möjliggöra frysning av egendom eller hjälpmedel som riskerar att skingras, döljas eller överföras ut ur jurisdiktionen. Det klargörs att sådana åtgärder bör beslutas av domstol.

Införandet av möjligheten att använda frysning i brådskande fall för att förhindra att tillgångar skingras i situationer när man genom att invänta beslut av en domstol skulle äventyra möjligheterna till frysning är sedan länge en prioritet för åklagare och brottsbekämpande organ. Enligt punkt 2 i denna artikel ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att se till att tillgångar som riskerar att skingras, döljas eller föras ut ur deras jurisdiktion omedelbart kan frysas av de behöriga myndigheterna, innan man ansöker om ett domstolsbeslut eller i avvaktan på domstolens ansökan.

- Skyddsåtgärder (artikel 8)

Enligt rättspraxis vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är de grundläggande rättigheterna, såsom rätten till egendom, inte absoluta. Det är berättigat att begränsa dem under förutsättning att dessa begränsningar föreskrivs i lag och, om inget annat följer av proportionalitetsprincipen, är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt intresse eller behovet av att skydda andra människors fri- och rättigheter, som vid förhindrande av organiserad brottslighet.

I artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna garanteras rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol. I den mån som beslut om frysning eller förverkande påverkar rätten till egendom eller andra grundläggande rättigheter, måste de kunna överklagas av berörda parter på de villkor som fastställs i denna artikel.

EU:s befintliga lagstiftning (t.ex. artikel 4 i rambeslut 2005/212/RIF) föreskriver att medlemsstaterna ska se till att det finns adekvata rättsmedel för berörda personer i den nationella lagstiftningen.

I syfte att fullt ut följa stadgan om de grundläggande rättigheterna införs genom denna artikel minimigarantier på EU-nivå. Dessa syftar till att garantera respekten för oskuldspresumtionen, rätten till en opartisk domstol (inklusive principen *ne bis in idem*), förekomsten av effektiva rättsmedel inför en domstol och rätten till information om hur dessa rättsmedel kan utövas.

- Fastställande av omfattningen av förverkandet och effektiv verkställighet (artikel 9)

Personer som misstänks tillhör kriminella organisationer har visat sig vara framgångsrika när det gäller att dölja sina tillgångar, ofta med hjälp av rådgivning från kvalificerade yrkesmän. Utredningar rörande tillgångar som inleds med tanke på eventuellt senare förverkande är ofta långdragna och måste utföras inom tidsramen för motsvarande straffrättsliga förfaranden.

I fall där ett beslut om förverkande har utfärdats men inte kunnat verkställas eftersom ingen egendom eller otillräcklig egendom upptäcktes, ska medlemsstaterna enligt denna artikel möjliggöra finansiella utredningar avseende en persons tillgångar. Dessa utredningar ska genomföras i den utsträckning som krävs för att sådana beslut ska kunna verkställas fullt ut. Denna bestämmelse behandlar problemet med att den verksamhet som syftar till förverkande måste avslutas när det straffrättsliga förfarandet avslutas och gör det möjligt att tillämpa

förverkandebeslut som inte verkställts eller delvis verkställts gentemot tidigare dolda tillgångar som har ”dykt upp” under tiden, även vid en tidpunkt då det straffrättsliga förfarandet har slutförts.

- Förvaltning av fryst egendom (artikel 10)

Denna bestämmelse avser att underlätta förvaltningen av fryst egendom med tanke på ett eventuellt senare förverkande. Medlemsstaterna åläggs att införa åtgärder för att se till att sådan egendom förvaltas på lämpligt sätt, framför allt genom att göra det möjligt att avyttra fryst egendom, åtminstone om det finns en risk att den minskar i värde eller att det blir oekonomiskt att bevara den.

- Effektivitet och rapporteringsskyldigheter (artikel 11)

Genom denna bestämmelse införs rapporteringskrav för medlemsstaterna. Detta bör bidra till att generera statistik som ska användas i utvärderingssyfte.

2012/0036 (COD)

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

om frysning och förverkande av vinning av brott i Europeiska unionen

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT
DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 82.2 och 83.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande⁴¹,

med beaktande av Regionkommitténs yttrande⁴²,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, och

av följande skäl:

- (1) Den viktigaste drivkraften bakom den gränsöverskridande organiserade brottsligheten är ekonomisk vinning. För att vara effektiva bör de myndigheter som ansvarar för

⁴¹ EUT C , , s. .

⁴² EUT C , , s. .

brottsbekämpning och de rättsliga myndigheterna ges möjlighet att spåra, frysa, förvalta och förverka vinning av brott.

- (2) Organiserade kriminella grupper är verksamma över gränserna och förvärvar i allt högre grad tillgångar i andra medlemsstater och i tredjeländer. Det finns ett allt större behov av ett effektivt internationellt brottsbekämpningssamarbete i fråga om återvinning av tillgångar och ömsesidig rättslig hjälp.
- (3) Även om den befintliga statistiken är begränsad förefaller de belopp som återvinns ur tillgångar som härrör från brottslig verksamhet i unionen otillräckliga jämfört med den uppskattade vinningen av brott. Undersökningar har visat att förfarandena för förverkande fortfarande är underutnyttjade, trots att de regleras av både på EU-nivå och i nationell lagstiftning.
- (4) I Stockholmsprogrammet⁴³ och i rådets (rättsliga och inrikes frågor) slutsatser om förverkande och återvinning av tillgångar som antogs i juni 2010 betonas vikten av effektivare identifiering, förverkande och återanvändning av tillgångar som härrör från brottslig verksamhet.
- (5) Unionens nuvarande rättsliga ram om frysning, beslagtagande och förverkande av tillgångar består av rådets rambeslut 2001/500/RIF av den 26 juni 2001 om penningtvätt, identifiering, spårande, spärrande, beslag och förverkande av hjälpmedel till och vinning av brott⁴⁴, rådets rambeslut 2003/577/RIF av den 22 juli 2003 om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial⁴⁵, rådets rambeslut 2005/212/RIF av den 24 februari 2005 om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott⁴⁶ och rådets rambeslut 2006/783/RIF av den 6 oktober 2006 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på beslut om förverkande⁴⁷.
- (6) Kommissionens rapport om genomförandet av rambesluten 2005/212/RIF, 2003/577/RIF och 2006/783/RIF visar att de befintliga systemen för utvidgat förverkande och ömsesidigt erkännande av frysnings- och förverkandebeslut inte är helt verkningsfulla. Förverkande hindras till följd av skillnader mellan medlemsstaternas lagstiftning.
- (7) Syftet med detta direktiv är att ändra och utvidga bestämmelserna i rambeslut 2001/500/RIF och 2005/212/RIF. Dessa rambeslut bör delvis ersättas för de medlemsstater som deltar i antagandet av detta direktiv.
- (8) Det finns ett behov av att vidga det befintliga begreppet ”vinning” så att det inbegriper direkt vinning av brottslig verksamhet och alla indirekta vinster, inklusive senare återinvestering eller omvandling av direkt vinning, värdet av eventuella skulder som man undandrar sig och eventuella kvantifierbara fördelar.

⁴³ *Ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd*, rådets dokument 17024/09, som antogs vid Europeiska rådets möte den 10–11 december 2009.

⁴⁴ EGT L 182, 5.7.2001, s. 1.

⁴⁵ EUT L 196, 2.8.2003, s. 45.

⁴⁶ EUT L 68, 15.3.2005, s. 49.

⁴⁷ EUT L 328, 24.11.2006, s. 59.

- (9) Förverkande av hjälpmedel och vinning efter ett slutgiltigt domstolsbeslut och av egendom till ett värde som motsvarar denna vinning bör därför grunda sig på detta vidgade begrepp när det gäller de brott som omfattas av detta direktiv. Enligt rambeslut 2001/500/RIF var medlemsstaterna skyldiga att göra det möjligt att förverka hjälpmedel vid och vinning av brott efter en slutgiltig fällande dom och göra det möjligt att förverka egendom till ett värde motsvarande vinningen av brott. Sådana skyldigheter bör vidmakthållas för de brott som inte omfattas av detta direktiv.
- (10) Kriminella grupper ägnar sig åt en lång rad olika typer av brottslig verksamhet. För att effektivt ta itu med organiserad brottslighet kan det finnas situationer där man efter en brottmålsdom inte bara bör förverka egendom knuten till ett specifikt brott, utan också ytterligare egendom som enligt domstolen utgör vinning av andra brott. Denna strategi kallas utvidgat förverkande. I rambeslut 2005/212/RIF föreskrevs tre olika uppsättningar minimikrav som medlemsstaterna kunde välja för att tillämpa det utvidgade förverkandet. Följaktligen har medlemsstaterna i införlivandet valt olika alternativ, vilket har lett till att utvidgat förverkande har fått olika innebörd i de olika nationella jurisdiktionerna. Dessa skillnader hämmar det gränsöverskridande samarbete som är av betydelse vid förverkande. Det är därför nödvändigt att ytterligare harmonisera bestämmelserna om utvidgat förverkande genom att fastställa en gemensam minimistandard. Utvidgat förverkande bör tillämpas när en nationell domstol, på grundval av konkreta fakta, t.ex. rörande brottets typ, en dömd persons lagliga inkomst, skillnaden mellan personens ekonomiska situation och levnadsstandard eller andra omständigheter, finner det betydligt mer sannolikt att egendomen i fråga härrör från andra brott, av liknande slag eller vikt som det brott för vilket personen är dömd, än från andra verksamheter.
- (11) I enlighet med principen *ne bis in idem* bör utvidgat förverkande inte tillämpas på vinning av påstådd brottslig verksamhet för vilken den berörda personen har frikänts i en tidigare rättegång eller i andra fall där principen *ne bis in idem* gäller. Utvidgat förverkande bör också uteslutas om liknande brottslig verksamhet inte kan bli föremål för straffrättsliga förfaranden till följd av preskription enligt nationell straffrätt.
- (12) För att utfärda ett beslut om förverkande krävs det i allmänhet en brottmålsdom. Även om en brottmålsdom inte kan erhållas, bör det i vissa fall ändå vara möjligt att förverka tillgångar för att avbryta brottslig verksamhet och se till att vinningen från brottslig verksamhet inte återinvesteras i den olagliga ekonomin. Vissa medlemsstater tillåter förverkande om det inte finns tillräckliga bevis för ett straffrättsligt förfarande, om en domstol efter en bedömning av vad som är mest sannolikt anser att egendomen är av olaglig ursprung, och även i situationer där en misstänkt eller tilltalad flyr för att undvika lagföring, inte kan stå inför rätta av andra skäl eller har avlidit innan de straffrättsliga förfarandena har avslutats. Detta kallas förverkande utan föregående fällande dom. Man bör införa bestämmelser som åtminstone i sistnämnda, väl avgränsade fall, möjliggör förverkande utan föregående fällande dom i alla medlemsstater. Detta överensstämmer med artikel 54.1 c i Förenta nationernas konvention mot korruption, enligt vilken varje part ska överväga att vidta de åtgärder som krävs för att möjliggöra förverkande av olagligt förvärvat egendom utan en fällande dom, även i fall där gärningsmannen inte kan åtalas på grund av dödsfall, flykt eller frånvaro.
- (13) Det blir allt vanligare och mer utbrett att misstänkta och tilltalade överför egendom till en införstådd tredje man för att undvika förverkande. I unionens nuvarande rättsliga

ram finns inga bindande regler om förverkande av egendom som överförs till tredje man. Det blir därför alltmer nödvändigt att möjliggöra förverkande av egendom som överförs till tredje man. Detta bör i regel äga rum när en tilltalad saknar egendom som kan beslagtas. Det är lämpligt att införa bestämmelser om förverkande hos tredje man på vissa villkor efter en bedömning, på grundval av konkreta fakta, som visar att man sannolikt inte kommer att lyckas förverka den dömdes, misstänktes eller tilltalades egendom, eller i situationer där unika föremål måste återställas till sin rättmätiga ägare. För att skydda intressena för tredje man som handlar i god tro, bör sådant förverkande bara vara möjligt om berörd tredje man kände till eller borde ha känt till att egendomen var vinning av brott eller hade överförts i syfte att undvika förverkande och gavs kostnadsfritt eller överfördes i utbyte mot ett belopp som var lägre än marknadsvärdet.

- (14) Bestämmelser om interimistiska åtgärder bör införas för att se till att egendomen förblir tillgänglig med tanke på ett eventuellt senare förverkande. Beslut om sådana frysningsåtgärder bör fattas av en domstol. För att förhindra att egendom skingras innan ett frysningsbeslut kan utfärdas av en domstol, bör de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna ha befogenhet att omedelbart förbjuda överföring, omvandling, avyttrande eller förflyttning av egendom som riskerar att döljas eller föras ut ur jurisdiktionen efter ansökan om ett beslut om frysning med tanke på ett eventuellt senare förverkande, i väntan på domstolens beslut.
- (15) Misstänkta eller tilltalade personer döljer ofta egendom under hela det straffrättsliga förfarandet. Detta leder till att beslut om förverkande inte kan verkställas och till att de personer som omfattas av beslut om förverkande kan dra nytta av sin egendom när de väl har avtjänat sitt straff. Det är således nödvändigt att göra det möjligt att fastställa den exakta omfattningen av den egendom som ska förverkas också efter en slutgiltig fällande brottmålsdom, i syfte att göra det möjligt att till fullo verkställa beslut om förverkande i fall där ingen egendom eller otillräcklig egendom ursprungligen upptäcktes och beslutet om förverkande fortfarande inte har verkställts. Med tanke på den begränsning som beslutet om frysning innebär för rätten till egendom, bör sådana interimistiska åtgärder inte vidmakthållas längre än vad som är nödvändigt för att bibehålla tillgången till egendomen med tanke på ett eventuellt senare förverkande. För detta kan det krävas att domstolen genomför en regelbunden översyn för att se till att åtgärderna för att förhindra att egendom skingras fortfarande uppfyller sitt syfte.
- (16) Egendom som fryses med tanke på senare förverkande bör förvaltas på lämpligt sätt för att inte förlora sitt ekonomiska värde. Medlemsstaterna bör vidta de åtgärder som krävs, inklusive försäljning eller överföring av egendom för att minimera sådana förluster. Medlemsstaterna bör vidta relevanta åtgärder, t.ex. upprättande av nationella centralkontor för förvaltning av tillgångar eller likvärdiga mekanismer (t.ex. om sådana funktioner är decentraliserade), för att korrekt förvalta tillgångar som beslagtogs före förverkande och bibehålla deras värde i väntan på ett rättsligt avgörande.
- (17) Det finns få tillförlitliga källor till uppgifter om frysning och förverkande av vinning av brott. För att möjliggöra en utvärdering av detta direktiv, är det nödvändigt att samla in en jämförbar minimiuppsättning av lämpliga statistiska uppgifter om spårning av tillgångar samt om domstolarnas verksamhet på området och avyttring av tillgångar.

- (18) Detta direktiv respekterar de grundläggande rättigheterna och iakttar de principer som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen, och i synnerhet rätten till egendom, rätten till skydd för privatlivet och familjelivet, rätten till skydd av personuppgifter, rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol, oskuldspresumtionen, rätten till försvar, rätten att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott och principerna om laglighet och proportionalitet i fråga om brott. Detta direktiv bör genomföras i enlighet med dessa rättigheter och principer.
- (19) De åtgärder som föreskrivs i detta direktiv påverkar påtagligt rättigheterna för personer, inte endast misstänkta eller tilltalade utan också tredje man som inte är föremål för åtal. Det är därför nödvändigt att tillhandahålla särskilda skyddsåtgärder och rättsmedel för att säkerställa att deras grundläggande rättigheter skyddas vid genomförandet av bestämmelserna i detta direktiv.
- (20) Eftersom målet med detta direktiv, dvs. att underlätta förverkande av egendom i straffrättsliga frågor, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.
- (21) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokollet om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, [har Förenade kungariket och Irland meddelat att de önskar delta i antagandet och tillämpningen av detta direktiv] **eller** [och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i protokollet, deltar Förenade kungariket och Irland inte i antagandet av detta direktiv, som därför inte är bindande för eller tillämpligt för dem].
- (22) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokollet om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, deltar Danmark inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

AVDELNING I

SYFTE OCH TILLÄMPNINGSSOMRÅDE

Artikel 1

Syfte

I detta direktiv fastställs minimiregler om frysning av egendom med tanke på ett eventuellt senare förverkande och om förverkande av egendom i straffrättsliga förfaranden i brottmål.

Artikel 2

Definitioner

I detta direktiv gäller följande definitioner:

- (1) *vinning*: varje ekonomisk fördel av ett brott; den kan bestå av alla former av egendom och innefattar all efterföljande återinvestering eller omvandling av direkt vinning som gjorts av en misstänkt eller tilltalad person och eventuella kvantifierbara fördelar.
- (2) *egendom*: all slags egendom, materiell eller immateriell, lös eller fast egendom, samt juridiska handlingar eller urkunder som styrker äganderätt eller annan rätt till sådan egendom.
- (3) *hjälpmedel*: all slags egendom som på något sätt, helt eller delvis, använts eller varit avsedd att användas för att begå ett eller flera brott.
- (4) *förverkande*: påföljd eller annan åtgärd som, enligt avgörande i brottmålsrättegång, innebär att gärningsmannen slutgiltigt berövas egendom.
- (5) *frysning*: tillfälligt förbud mot överföring, förstörelse, omvandling, avyttrande eller förflyttning av egendom, eller tillfällig förvaring av eller kontroll över egendom.
- (6) *brott*: en brottslig gärning som omfattas av
 - (a) den konvention som utarbetats på grundval av artikel K 3.2 c i fördraget om Europeiska unionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i⁴⁸,
 - (b) rådets rambeslut 2000/383/RIF av den 29 maj 2000 om förstärkning av skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron genom straffrättsliga och andra påföljder⁴⁹,
 - (c) rådets rambeslut 2001/413/RIF av den 28 maj 2001 om bekämpning av bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter⁵⁰,
 - (d) rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism⁵¹, ändrat genom rådets rambeslut 2008/919/RIF av den 9 december 2008⁵²,
 - (e) rådets rambeslut 2001/500/RIF av den 26 juni 2001 om penningtvätt, identifiering, spårande, spärrande, beslag och förverkande av hjälpmedel till och vinning av brott⁵³,

⁴⁸ EGT C 195, 25.6.1997, s. 2.

⁴⁹ EGT L 140, 14.6.2000, s. 1.

⁵⁰ EGT L 149, 2.6.2001, s. 1.

⁵¹ EGT L 164, 22.6.2002, s. 3.

⁵² EUT L 330, 9.12.2008, s. 21.

⁵³ EGT L 182, 5.7.2001, s. 1.

- (f) rådets rambeslut 2003/568/RIF om kampen mot korruption inom den privata sektorn⁵⁴,
- (g) rådets rambeslut 2004/757/RIF av den 25 oktober 2004 om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel⁵⁵,
- (h) rådets rambeslut 2005/222/RIF av den 24 februari 2005 om angrepp mot informationssystem⁵⁶,
- (i) rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet⁵⁷,
- (j) direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF⁵⁸,
- (k) direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om ersättande av rådets rambeslut 2004/68/RIF⁵⁹.

AVDELNING II

FRYSNING OCH FÖRVERKANDE

Artikel 3

Förverkande efter fällande dom

1. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som krävs för att göra det möjligt att helt eller delvis förverka hjälpmedel och vinning efter en slutgiltig fällande brottmålsdom.
2. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som krävs för att göra det möjligt att förverka egendom till ett värde som motsvarar vinningen av brott efter en slutgiltig fällande brottmålsdom.

Artikel 4

Utökade möjligheter till förverkande

1. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som krävs för att göra det möjligt att helt eller delvis förverka egendom som tillhör en person som har dömts för ett brott om

⁵⁴ EUT L 192, 31.7.2003, s. 54.

⁵⁵ EGT L 335, 11.11.2004, s. 8.

⁵⁶ EGT L 69, 16.3.2005, s. 67.

⁵⁷ EUT L 300, 11.11.2008, s. 42.

⁵⁸ EGT L 101, 15.4.2011, s. 1.

⁵⁹ EGT L 335, 17.12.2001, s. 1.

domstolen på grundval av konkreta uppgifter finner det betydligt mer sannolikt att den dömda har erhållit egendomen i fråga genom en liknande brottslig verksamhet än genom annan verksamhet.

2. Förverkande ska uteslutas om den liknande brottsliga verksamhet som avses i punkt 1
 - (a) inte kan bli föremål för straffrättsliga förfaranden till följd av preskription enligt nationell straffrätt, eller
 - (b) redan har varit föremål för straffrättsliga förfaranden som lett till att personen slutgiltigt frikänts eller kan hänföras till andra situationer där principen *ne bis in idem* är tillämplig.

Artikel 5

Förverkande utan föregående fällande dom

Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som krävs för att göra det möjligt att förverka vinning och hjälpmedel utan en fällande brottmålsdom, efter förfaranden som, om den misstänkte eller tilltalade hade kunnat stå inför rätta, skulle ha kunnat leda till en fällande brottmålsdom, om

- (a) ytterligare lagföring förhindras av att den misstänkte eller tilltalade avlidit eller drabbats av varaktig sjukdom, eller
- (b) om en effektiv lagföring inom rimlig tid förhindras av att den misstänkte eller tilltalade har drabbats av sjukdom eller flytt från lagföring eller påföljder, och om detta medför en allvarlig risk för att en effektiv lagföring kan förhindras till följd av lagstadgade preskriptionsfrister.

Artikel 6

Förverkande hos tredje man

1. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som krävs för att göra det möjligt att förverka
 - (a) vinning som överförs till tredje man av en dömd person eller för dennes räkning, eller av misstänkta eller tilltalade personer under de omständigheter som anges i artikel 5, eller
 - (b) annan egendom som tillhör den dömda personen, som överförs till tredje man för att undvika förverkande av egendom till ett värde som motsvarar vinningen.
2. Det ska vara möjligt att förverka sådan vinning eller egendom som avses i punkt 1 om egendomen omfattas av särskilda krav på återställande till den rättmätiga ägaren eller om

- (a) en bedömning, som grundar sig på konkreta uppgifter rörande den misstänkte eller tilltalade, visar att förverkande av den dömda personens egendom, eller av den misstänkte eller tilltalade personens egendom under de omständigheter som anges i artikel 5, sannolikt inte kommer att lyckas, och
- (b) vinningen eller egendomen överfördes kostnadsfritt eller i utbyte mot ett belopp som var lägre än deras marknadsvärde om berörd tredje man
 - i) när det gäller vinning, kände till dess olagliga ursprung, eller, vid avsaknad av sådan kunskap, om en omdömesgill person i dess ställe skulle ha misstänkt att den hade ett olagligt ursprung, på grundval av konkreta fakta och omständigheter,
 - ii) när det gäller annan egendom, kände till att den överfördes för att undvika förverkande av egendom till ett värde som motsvarar vinningen eller, vid avsaknad av sådan kunskap, om en omdömesgill person i dess ställe på grundval av konkreta fakta och omständigheter skulle ha misstänkt att den hade överförts för att undvika sådant förverkande.

Artikel 7

Frysning

1. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som krävs för att göra det möjligt att frysa egendom som riskerar att skingras, döljas eller föras ut ur jurisdiktionen med tanke på ett eventuellt senare förverkande. Sådana åtgärder ska beslutas av domstol.
2. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som krävs för att göra det möjligt för dess behöriga myndigheter att omedelbart frysa egendom när det finns en hög risk att denna egendom skingras, döljs eller överförs innan en domstol har fattat sitt beslut. Sådana åtgärder ska så snart som möjligt bekräftas av en domstol.

Artikel 8

Skyddsåtgärder

1. 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 att misstänkta har rätt till en rättvis rättegång, så att deras rättigheter tillvaratas.
2. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som krävs för att ett eventuellt beslut om frysning av egendom motiveras, att beslutet meddelas den berörda personen så snart det verkställts och att det förblir i kraft endast så länge som är nödvändigt för att bevara egendomen med tanke på ett framtida förverkande. Varje medlemsstat ska göra det faktiskt möjligt för de personer vars egendom berörs att överklaga beslutet om frysning inför domstol när som helst innan ett beslut om förverkande fattas. Egendom som frysts, men som inte därefter förverkas, ska omedelbart återlämnas till sin rättmätiga ägare.

3. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som krävs för att ett eventuellt beslut om förverkande motiveras och att beslutet meddelas den berörda personen. Varje medlemsstat ska göra det faktiskt möjligt för de personer vars egendom berörs att överklaga beslutet om förverkande inför domstol.
4. I de förfaranden som avses i artikel 4 ska den misstänkte eller tilltalade ha en faktisk möjlighet att bestrida den sannolikhetskalkyl som ligger till grund för att klassificera den berörda egendomen som vinning av brott.
5. I de fall som avses i artikel 5 ska den person vars egendom berörs av beslutet om förverkande företrädas av en advokat under hela förfarandet, så att personens rätt till försvar kan tillvaratas vid fastställandet av brottet och av vinningen av och hjälpmedlen vid detta brott.
6. Om den person vars egendom berörs är en tredje man, ska den personen eller personens advokat underrättas om de förfaranden som kan leda till ett beslut om förverkande av egendomen och ska tillåtas att delta i dessa förfaranden i den utsträckning som är nödvändig för att effektivt skydda personens rättigheter. Personen ska åtminstone ha rätt att bli hörd, att ställa frågor och att lägga fram bevisning innan ett slutgiltigt beslut om förverkande fattas.

Artikel 9

Fastställande av omfattningen av förverkandet och effektiv verkställighet

Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som krävs för att göra det möjligt att fastställa den exakta omfattningen av den egendom som ska förverkas efter en slutgiltig fällande brottmålsdom eller efter förfaranden enligt artikel 5 som har lett till ett beslut om förverkande, samt skapa förutsättningar att vidta ytterligare åtgärder i den utsträckning som krävs för att effektivt verkställa beslutet om förverkande.

Artikel 10

Förvaltning av fryst egendom

1. Varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som krävs, t.ex. inrätta nationella centralkontor eller likvärdiga mekanismer, för att se till att den frysta egendomen förvaltas på lämpligt sätt med tanke på ett eventuellt senare förverkande.
2. Varje medlemsstat ska se till att de åtgärder som avses i punkt 1 är optimala med hänsyn till det ekonomiska värdet på sådan egendom, och åtgärderna ska inbegripa försäljning eller överföring av egendom som riskerar att minska i värde.

AVDELNING III

SLUTBESTÄMMELSER

Artikel 11

Statistik

Medlemsstaterna ska regelbundet samla in och bevara uttömmande statistik från de relevanta myndigheterna för att granska effektiviteten hos deras system för förverkande. Den statistik som samlas in ska varje år översändas till kommissionen och för alla brott inbegripa

- (a) antalet verkställda beslut om frysning,
- (b) antalet verkställda beslut om förverkande,
- (c) värdet på den frysta egendomen,
- (d) värdet på den återvunna egendomen,
- (e) antalet ansökningar om beslut om frysning som ska verkställas i en annan medlemsstat,
- (f) antalet ansökningar om beslut om förverkande som ska verkställas i en annan medlemsstat,
- (g) värdet på den egendom som återvunnits efter verkställighet i en annan medlemsstat,
- (h) värdet på den egendom som är avsedd att återanvändas för brottsbekämpning eller för förebyggande insatser eller sociala ändamål,
- (i) antalet beslut om förverkande i förhållande till antalet fällande domar för de brott som omfattas av detta direktiv,
- (j) antalet ansökningar om beslut om frysning och förverkande som domstolarna avslagit,
- (k) antalet ansökningar om beslut om frysning och förverkande som upphävts efter överklagande.

Artikel 12

Införlivande

1. Medlemsstaterna ska senast den ... [*två år efter dagen för antagandet*] sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De ska genast till kommissionen översända texten till dessa bestämmelser.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 13

Rapport

Kommissionen ska, senast [tre år efter tidsfristen för införlivandet], lägga fram en rapport inför Europaparlamentet och rådet, med en bedömning av konsekvenserna av befintlig nationell lagstiftning om förverkande och återvinning av tillgångar, vid behov åtföljd av lämpliga förslag.

Artikel 14

Ersättning av gemensam åtgärd 98/699/RIF samt rambeslut 2001/500/RIF och 2005/212/RIF

1. Härmed ersätts den gemensamma åtgärden 98/699/RIF, artiklarna 1 a, 3 och 4 i rambeslut 2001/500/RIF, och artiklarna 1 och 3 i rambeslut 2005/212/RIF för medlemsstater som deltar i antagandet av detta direktiv, utan att det påverkar medlemsstaternas skyldigheter när det gäller tidsfristen för införlivande av rambesluten i den nationella lagstiftningen.
2. När det gäller medlemsstater som deltar i antagandet av detta direktiv ska hänvisningar till den gemensamma åtgärden och till de bestämmelser i rambesluten som anges i punkt 1 anses som hänvisningar till det här direktivet.

Artikel 15

Ikraftträdande

Detta direktiv ska träda i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 16

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna i enlighet med fördragen.

Utfärdat i Bryssel den

På Europaparlamentets vägnar

På rådets vägnar

Ordförande

Ordförande