



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 21.02.2006
KOM(2006) 72 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

Kommissionens anden rapport i medfør af artikel 6 i Rådets rammeafgørelse af 26. juni 2001 om hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning eller beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold

{SEK(2006) 219}

1. INDLEDNING

Denne anden evaluering følger op på Kommissionens rapport af 5. april 2004¹, der blev udarbejdet i medfør af artikel 6 i Rådets rammeafgørelse af 26. juni 2001² om hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning eller beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold. Rådet noterede sig på mødet den 25.-26. oktober 2004 Kommissionens rapport og opfordrede de medlemsstater, som endnu ikke fuldt ud har overholdt rammeafgørelsen, om hurtigst muligt at sikre, at de gør det, og fremlægge oplysninger om, hvor langt de er nået. Rådet gik ind for, at der blev udarbejdet endnu en evalueringsrapport og bad de nye medlemsstater, som naturligvis ikke var medtaget i den første evaluering, om at fremsende alle relevante oplysninger om gennemførelsen af rammeafgørelsen i deres respektive nationale lovgivninger.

Selv om 31. december 2004 var sidste frist for at fremlægge oplysninger, havde ikke alle medlemsstater været i stand til at efterkomme kravet inden for fristen. Kommissionen sendte den 4. marts 2005 et brev med påmindelse herom, som blev gentaget pr. e-mail i juni, således at der ved udgangen af juli 2005 kun var en enkelt medlemsstat (Malta), der manglede at fremsende oplysninger til Kommissionen. De to eneste medlemsstater (Østrig og Portugal), der ikke havde fremsendt oplysninger i tide til den første evaluering, fremsendte i den mellemliggende tid omfattende oplysninger. Det beklages dog, at der mangler oplysninger fra visse medlemsstater, som vurderede, at de delvis overholdt rammeafgørelsen, eller som ikke havde fremsendt tilstrækkelig mange oplysninger til, at Kommissionen kunne foretage sin analyse. Oplysningerne fra Grækenland var i særlig grad mangelfulde. Kun Tyskland, Italien, Sverige og Det Forenede Kongerige har fremsendt supplerende forklaringer på grundlag af bemærkningerne i den første rapport.

Denne rapport vedrører i vidt omfang de medlemsstater, der ikke var omfattet af den første. For så vidt angår de medlemsstater, der var omfattet af den første rapport, men som siden har fremsendt yderligere oplysninger, giver denne rapport et konsolideret, samlet billede af deres situation. Kun de svar, som Kommissionen modtog inden 30. juli 2005, er medtaget.

Da der er en øvre grænse for størrelsen af dokumenter, der oversættes til alle EU-sprog, indeholder denne rapport kun et sammendrag af svarene vedrørende artikel 2, 3 og 4³.

2. ANALYSE AF NATIONALE FORANSTALTNINGER MED HENBLIK PÅ GENNEMFØRELSEN AF RAMMEAFGØRELSEN

2.1. Artikel 1: Forbehold vedrørende 1990-konventionen

2.1.1. Artikel 1, litra a): Forbehold vedrørende artikel 2 i 1990-konventionen

I den første evaluering blev det understreget, at tre medlemsstaters lovgivning (Grækenland, Luxembourg og Sverige) ikke var i overensstemmelse med artikel 1, litra a). Sverige fremsendte supplerende oplysninger pr. brev af 30. august 2004 og 29. juni 2005. Lov af 19. maj 2005, der trådte i kraft den 1. juli 2005, om ændring af straffeloven udvider således

¹ KOM(2004) 230 af 5.4.2004.

² EFT L 182 af 5.7.2001, s. 1.

³ Vedlagte SEK-dokument indeholder et mere detaljeret resumé.

konfiskationsproceduren til også at finde anvendelse på andre overtrædelser, hvor strafferammen er på mindst et år. Forbeholdet for så vidt angår konfiskation af udbyttet af overtrædelser af skatte- og afgiftslovgivningen opretholdes, men rammeafgørelsen tillader en sådan undtagelse.

Med hensyn til de ti nye medlemsstater er lovgivningen i de ni i overensstemmelse med artikel 1, litra a). Malta har ved en erklæring fremsat den 19. november 1999 begrænset anvendelsen af artikel 2 til overtrædelser, der ifølge maltesisk lov betragtes som grove forbrydelser.

2.1.2. Artikel 1, litra b): Forbehold vedrørende artikel 6 i 1990-konventionen

I den første evaluering blev fire medlemsstater (Østrig, Grækenland, Luxembourg og Portugal) anset for at have fremsat forbehold, der ikke var i overensstemmelse med artikel 1, litra b).

Portugal har fremsendt oplysninger om, at en ændring af landets straffelov medfører, at underliggende lovovertrædelser omfatter alle overtrædelser, der straffes med mindst seks måneders og højst fem års fængsel.

Østrig har begrænset sit forbehold til underliggende overtrædelser i forbindelse med forbrydelser, der i henhold til østrigsk straffelov giver en frihedsstraf på over tre år. Østrig vurderer, at dets lovgivning er i overensstemmelse med indholdet af artikel 1, litra b), da det betragter sig som et land med minimumstærskler for lovovertrædelser. Der idømmes minimumsstraffe for overtrædelser, der medfører en frihedsstraf på mindst fem år. Der findes også overtrædelser, der medfører en frihedsstraf på tre år og mindre (og på mere end et år), hvor der ikke anvendes minimumsstraffe. Sådanne overtrædelser er på nuværende tidspunkt udelukket fra 1990-konventionens artikel 6 som følge af Østrigs forbehold, hvilket gør, at landets lovgivning ikke er i overensstemmelse med artikel 1, litra b).

Grækenland har meddelt, at der er ved at blive foretaget en høring af et forslag til lov, som medfører, at forbeholdene i lov nr. 2655/1998 over for artikel 2 og 6 bortfalder. I medfør af lovforslaget skabes der tre kategorier af lovovertrædelser forud for hvidvaskning af penge. Foruden en særlig liste over forbrydelser supplerer lovforslaget definitionen af underliggende overtrædelser, idet det inkluderer forbrydelser, der medfører frihedsstraf (strafferammen er endnu ikke fastsat), og overtrædelser, der medfører frihedsstraf, men hvor strafferammen også mangler at blive fastsat, og som giver et udbytte på et beløb over en tærskel, som endnu ikke er fastlagt. Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at afgøre, om lovforslaget definitivt gør op med kritikken i første rapport.

I mangel af supplerende oplysninger er det ikke muligt at vurdere, om Luxembourg har taget de negative bemærkninger fra den første evaluering til sig og ændret situationen.

Med hensyn til de ti nye medlemsstater ser lovgivningen i de ni ud til at overholde bestemmelserne i artikel 1, litra b). Malta har ved en erklæring fremsat den 19. november 1999 begrænset anvendelsen af artikel 6, stk. 1, til overtrædelser, der ifølge maltesisk lov betragtes som grove forbrydelser. Ungarn har ved en erklæring fremsat den 2. marts 2000 begrænset anvendelsen af artikel 6, stk. 1, til de underliggende overtrædelser, der er omfattet af ungarsk lov.

2.2. Artikel 2: Sanktioner

Den første evalueringsrapport viste, at lovgivningen i de 11 lande, der havde fremsendt oplysninger, var i overensstemmelse med artikel 2. I henhold til lovgivningen i Danmark, Finland og Sverige finder den i bestemmelserne i artikel 2 omhandlede straf udelukkende anvendelse i tilfælde af hvidvaskning af penge af grov eller særlig grov art. Den grundlæggende overtrædelse medfører fortsat en straf, der er lavere end den i rammeafgørelsen fastsatte.

Sverige præciserede, at der ikke er en reel forskel mellem dets nationale retsorden og retsordenerne i de fleste andre lande, da der ved idømmelse af straffe systematisk tages hensyn til overtrædelsens grovhed, uanset om forbindelsen mellem grovhed og straf klart er specificeret, som i Sveriges tilfælde, eller ej, som det er tilfældet i de øvrige europæiske retsordener, hvor retten har større frihed til at sætte den straf, den idømmer i forhold til den lovovertrædelse, der er begået. Sveriges svar gav således en række supplerende forklaringer, der understøttede, at Sveriges lovgivning er i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 2. Ud over den anførte strafferamme i de forskellige lande vil kun en analyse af retspraksis gøre det muligt at foretage en sammenligning af, hvor strenge domstolene i de forskellige europæiske retsordener reelt er for så vidt angår hvidvaskning af penge, hvilket også fremgår af bemærkningerne i denne evaluering. Østrig begrundede sin på tilsvarende vis fastsatte strafferamme ved at henvise til behovet for at tage hensyn til sammenhængen i retsordenerne.

Det bemærkes dog, at gradueringen af straffe kan have uventede og uønskede konsekvenser for gennemførelsen af rammeafgørelse 2005/212/RIA. For så vidt angår overtrædelser i forbindelse med hvidvaskning af penge kan de udvidede beføjelser til at konfiskere, jf. artikel 3, kun anvendes, hvis overtrædelsen er begået inden for rammerne af en kriminel organisation og straffes med en maksimumsstraf på mindst 4 års fængsel.

Det vil således være nyttigt at sikre, at hvidvaskning af penge foretaget af en organiseret bande systematisk sidestilles med særlig grov eller vanemæssig hvidvaskning af penge (Danmark) eller omfattende og professionel hvidvaskning af penge (Finland)⁴. Mere generelt er spørgsmålet, om simpel hvidvaskning af penge i medfør af bestemmelserne i rammeafgørelse 2005/212/RIA betragtes som en overtrædelse, der adskiller sig fra en overtrædelse under skærpente omstændigheder⁵.

Grækenland har ikke fremsendt skriftlige oplysninger, der gør det muligt at vurdere, om artikel 2 er gennemført.

For så vidt angår de ni nye medlemsstater, der har fremsendt oplysninger:

- I Ungarns lovgivning er der fastsat en automatisk fritagelse for retsforfølgning af personer, der afslører eller begynder at afsløre forhold i forbindelse med hvidvaskning, som politiet ikke kender til. Denne fritagelse forekommer overdrevet, da også en person, der er involveret i hvidvaskning, vil kunne være "fræk" nok til at afsløre sine egne aktiviteter til politiet og derved undgå retsforfølgning. Derudover skal det nævnes, at en person ifølge ungarsk lovgivning kun begår en overtrædelse i form af hvidvaskning af penge, hvis det sker i

⁴ Som eksempel.

⁵ Således som det er tilfældet i Østrig i forbindelse med tredjemands hvidvaskning af midler fra kriminelle organisationer eller terrororganisationer.

forbindelse med den pågældendes erhvervsaktiviteter, hvilket forekommer at være en ubehørig snæver definition.

- I det lovforslag, den tjekkiske regering vedtog den 9. juni 2004, er maksimumsstraffen for en grundlæggende overtrædelse på 2-4 år, men forslaget indeholder en bestemmelse, i henhold til hvilken straffen for den underliggende overtrædelse i tilfælde af flere domme finder anvendelse, hvis den straf, der idømmes for den underliggende overtrædelse, er lavere end den straf, der idømmes for hvidvaskning af penge. Selv om det er svært at vurdere de reelle virkninger af denne foranstaltning, ser det ud til, at Tjekkiet bør ændre denne detalje i sit lovforslag, således at landets lovgivning fuldt ud bliver i overensstemmelse med rammeafgåelsen.

2.3. Artikel 3: Konfiskation i værdi

I den første evalueringsrapport blev det fastslået, at konfiskation i værdi var mulig i forskelligt omfang, men under alle omstændigheder som en alternativ foranstaltning (også selv om det i visse tilfælde er begrænset til bestemte sager eller bestemte typer lovovertrædelser eller formuegoder) i indenlandske retssager i elleve medlemsstater (Belgien, Danmark, Tyskland, Frankrig, Irland, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Finland, Sverige og Det Forenede Kongerige) og i mindst ni medlemsstater i forbindelse med udenlandske retsanmodninger (Belgien, Danmark, Frankrig, Irland, Italien, Nederlandene, Finland, Sverige og Det Forenede Kongerige samt sandsynligvis Tyskland).

Luxembourg og Spanien anførte i forbindelse med den første evaluering, at de var ved at udarbejde love, der supplerer deres respektive lovgivninger, således at de bliver i overensstemmelse med artikel 3, men landene har ikke givet meddelelse om, hvor langt de hver især er nået med lovgivningsarbejdet.

Grækenland erklærede, at dets lovgivning var i overensstemmelse med artikel 3, men uden at fremsende de pågældende retsfor skrifter.

2.3.1. Indenlandske retssager

De oplysninger, der blev indsamlet i anden runde, viser, at proceduren for konfiskation i værdi er meget udbredt, i hvert tilfælde når det er umuligt at konfiskere udbyttet af forbrydelsen. Lovgivningen i Italien, Portugal, Litauen, Polen, Cypern, Tjekkiet, Slovakiet, Slovenien og Ungarn ser således ud til at være i overensstemmelse med artikel 3 for så vidt angår indenlandske retssager. I artikel 20 i den østrigske straffelov fastsættes det, at personer, der har begået overtrædelser, hvor udbyttet svarer til det, der er opnået ved at begå overtrædelsen, eller som er modtaget for at begå den, kan idømmes en bøde for uretmæssig berigelse. Bøden idømmes kun, hvis berigelsen ikke er på over 21 802 EUR, hvilket er meget højere end tærsklen i artikel 3. I henhold til oplysningerne fra Litauen synes der ikke at være mulighed for at konfiskere i værdi.

2.3.2. Udenlandske retssager

Det skal påpeges, at alle medlemsstater har ratificeret Europarådets konvention nr. 141, som forpligter parterne til at vedtage de foranstaltninger, der måtte være nødvendige for at sætte dem i stand til at efterkomme udenlandske retsanmodninger om konfiskation af pengebeløb svarende til værdien af udbyttet.

I den første rapport blev det bemærket, at visse forklaringer fra bestemte medlemsstater var relativt upræcise. De oplysninger, der blev indsamlet i anden runde, var ganske vist værdifulde, men ikke meget bedre. Dog skiller Tysklands forslag til lovændring sig ud, idet det vil kunne medføre en præcisering af landets lovgivning for så vidt angår artikel 3.

2.4. Artikel 4: Behandling af anmodninger om bistand

I henhold til denne artikel skal retsanmodninger fra andre medlemsstater om identifikation, opsporing, indefrysning eller beslaglæggelse og konfiskation af aktiver behandles på samme måde som tilsvarende foranstaltninger i forbindelse med indenlandske retssager.

I den første evalueringsrapport blev det understreget, at Kommissionen ikke havde modtaget tilstrækkelig mange oplysninger fra medlemsstaterne til at vurdere, om denne bestemmelse specifikt var gennemført.

De oplysninger, der siden da er indkommet, vedrører generelt anvendelsen af Europarådets konvention af 1990 (Cypern, Tjekkiet og Slovakiet) i forbindelse med retsakter vedrørende betingelserne for at acceptere udenlandske anmodninger (Østrig, Cypern, Sverige, Estland og Ungarn) eller interne forskrifter vedrørende retsmyndighedernes accept af sådanne anmodninger (Tyskland og Portugal). Kommissionen stiller ikke spørgsmålstejn ved de indkomne oplysninger, men nøjes med at bemærke, at det ser ud til, at det for at foretage en effektiv evaluering af gennemførelsen af artikel 4 er nødvendigt at anvende en anden type evalueringsmetoder.

De nye bestemmelser i Rådets rammeafgørelse 2003/577/RIA af 22. juli 2003, som medlemsstaterne skulle efterkomme inden 2. august 2005, indgår implicit i bestræbelserne for at sikre en bedre gennemførelse af artikel 4⁶. Det igangværende arbejde vedrørende princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser om konfiskation indgår også i denne sammenhæng. Hvis sidstnævnte rammeafgørelse vedtages hurtigt, vil det uden tvivl betyde et væsentligt fremskridt.

2.5. Artikel 7: Territorialt anvendelsesområde

I artikel 7 fastsættes det, at rammeafgørelsen træder i kraft i Gibraltar, når Europarådets konvention af 1990 finder anvendelse der. Det Forenede Kongerige har meddelt, at denne betingelse ikke er opfyldt, og at der ikke er ved at blive truffet foranstaltning for at ændre på denne situation.

3. KONKLUSIONER

Situationen med hensyn til gennemførelse af de specifikke bestemmelser er derfor som følger:

Artikel 1, litra a): Grækenland, Luxembourg og Malta bliver sandsynligvis nødt til at omformulere deres forbehold over for artikel 2 i 1990-konventionen.

⁶ Dokument 14622/04 COPEN 135 af 17.12.2004 og 14622/04 COR 1 COPEN 135 af 17.1.2005.

Artikel 1, litra b): Østrig, Grækenland og Luxembourg synes ikke altid at opfylde de nødvendige betingelser. Blandt de nye medlemsstater forekommer Maltas og Ungarns forbehold ikke at være i overensstemmelse med rammeafgårelsen.

Artikel 2: Lovgivningen i alle de medlemsstater, der svarede, var i overensstemmelse med denne artikel. Der kan dog gøres tre bemærkninger:

- Tjekkiet kan ændre en bestemmelse i et lovforslag på området, således at landet fuldt og helt overholder artikel 2.
- Ungarn kan blive nødt til at omformulere bestemmelsen, der automatisk undlader alle dem, der afslører hvidvaskning af penge, og ændre definitionen af hvidvaskning af penge.
- Den maksimale straf i henhold til artikel 2 idømmes kun, hvis retten kvalificerer hvidvaskningen af penge som af særlig grov art (Østrig, Danmark, Finland, Sverige, Tjekkiet og Slovakiet).

Artikel 3: Konfiskation i værdi synes i forskellig grad mulig og i det mindste som en alternativ foranstaltning (selv om den undertiden er begrænset til specifikke sager eller bestemte typer overtrædelser eller aktiver) i forbindelse med indenlandske retssager i de fleste medlemsstater. Eneste undtagelse er Letland, der ikke synes at have en sådan procedure. Konfiskationsproceduren i Østrig finder kun anvendelse ved en tærskel, der ligger over den i artikel 3 fastsatte. Med hensyn til anmodninger om retlig bistand fra andre medlemsstater er der kun fremsendt få supplerende oplysninger i forhold til situationen i forbindelse med den første evaluering. De nye medlemsstater, som har fremsendt oplysninger på området, gør generelt gældende, at de overholder de internationale forskrifter på området.

Artikel 4: Kommissionen finder stadig, at den ikke har modtaget tilstrækkelige oplysninger til at kunne afgøre, om denne bestemmelse er specifikt gennemført. Den skønner, at det vil være lettere at gennemføre artiklen, hvis de igangværende initiativer vedrørende gensidig anerkendelse af afgørelser om konfiskation snarest muligt giver resultat.

Artikel 7: Denne bestemmelse er endnu ikke gennemført i Det Forenede Kongerige.