



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 20.11.2008
KOM(2008) 766 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Udbytte af organiseret kriminalitet
Skabe sikkerhed for, at "forbrydelse ikke betaler sig"

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	INDLEDNING	3
2.	HVORFOR FOKUSERER VI PÅ UDBYTTET FRA STRAFBARE FORHOLD? ..	3
3.	AKTUELLE PROBLEMER I FORBINDELSE MED EU'S RAMMELOVGIVNING	4
3.1.	De eksisterende rammebestemmelser og den mangelfulde gennemførelse heraf.....	4
3.2.	Omarbejdning af EU's rammelovgivning	6
3.3.	En mulighed for yderligere bestemmelser	6
4.	SAMARBEJDE MELLEM NATIONALE MYNDIGHEDER.....	8
4.1.	Oprettelsen af nationale kontorer for inddrivelse af aktiver	8
4.2.	Oprettelse af effektive kontorer for inddrivelse af aktiver.....	9
4.3.	Koordinering mellem kontorerne for inddrivelse af aktiver – Europols og Eurojusts rolle	10
5.	INTERNATIONALT SAMARBEJDE – ASPEKTER VEDRØRENDE TREDJELANDE.....	10
6.	IKKE-LOVGIVNINGSMÆSSIGE LEDSAGEFORANSTALTNINGER.....	11
6.1.	Nye værktøjer, der mere effektivt kan støtte konfiskationsprocedurerne	11
6.2.	Styrkelse af finansielle efterforskningsundersøgelser og analyser af økonomisk kriminalitet	11
6.3.	Udarbejdelse af regelmæssige sammenlignelige statistikker over konfiskation.....	12
7.	KONKLUSION – TI STRATEGISKE PRIORITETER	12

1. INDLEDNING

Denne meddelelse fokuserer på konfiskation og inddrivelse af udbytte fra strafbare forhold i Den Europæiske Union¹.

I EU's medlemsstater findes der forskellige og til tider flere retlige procedurer for konfiskation af udbytte fra strafbare forhold. Effektive nationale kontorer til opsporing af aktiver er en forudsætning for, at en konfiskation kan lykkes, og tillige for et internationalt samarbejde herom.

Den Europæiske Union kan yde en værdifuld indsats på dette område ved:

- (1) at gøre EU's rammelovgivning mere kohærent og yderligere forbedre den
- (2) at fremme koordinering, udveksling af oplysninger og samarbejde mellem nationale kontorer
- (3) at bistå ved tilvejebringelsen af nye redskaber, som kan bidrage til identificering og opsporing af aktiver
- (4) at lette fuldbyrdelsen af indefrysnings- og konfiskationskendelser
- (5) at lette samarbejdet med tredjelande gennem ratificering af konventioner og fremme af aftaler om deling af aktiver
- (6) at bistå partnere ved udviklingen af nye initiativer gennem EU-finansieringsprogrammer.

2. HVORFOR FOKUSERER VI PÅ UDBYTTET FRA STRAFBARE FORHOLD?

For at kunne komme den organiserede kriminalitet til livs er det af afgørende betydning, at de kriminelle fratages udbyttet fra de strafbare forhold. Organiserede kriminelle grupper opbygger omfattende internationale netværk og ophober store værdier hidrørende fra forskellige kriminelle aktiviteter. Udbyttet fra de strafbare forhold hvidvaskes og indbringes derefter igen i det normale økonomiske kredsløb.

Det er af helt afgørende betydning, at der findes effektive nationale foranstaltninger til hindring af hvidvaskning, og at der er et internationalt samarbejde på dette område. Men selv i tilfælde, hvor det er lykkedes at hvidvaske udbyttet fra strafbare forhold, er det stadig muligt gennem finansiell efterretningsvirksomhed og undersøgelser at identificere sådanne aktiver, som de organiserede kriminelle ligger inde med, og derefter at beslaglægge og inddrive dem.

Konfiskation og inddrivelse af aktiver fra strafbare forhold er en meget effektiv form for bekæmpelse af den organiserede kriminalitet, da denne hovedsageligt er begrundet i ønsket

¹ Meddelelsen er baseret på uformelle ekspertmøder afholdt af Kommissionen, kontakter med myndigheder i medlemsstaterne, konklusionerne fra en paneuropæisk konference om kontorer for inddrivelse af aktiver og udkastet til konklusioner på grundlag af en af Kommissionen foretagen undersøgelse vedrørende konfiskation i medlemsstaterne (endnu ikke offentliggjort).

om fortjeneste². Konfiskation hindrer, at rigdom fra strafbare forhold kan anvendes til at finansiere andre kriminelle aktiviteter, undergrave tilliden til finanssystemerne og korrumpere et respektabelt samfund. Konfiskation har en afskrækkende virkning, da den bekræfter udsagnet om, at "forbrydelse ikke betaler sig"³. Dette kan medvirke til at svække beundringen for negative forbilleder i lokale samfund. I visse tilfælde giver konfiskation af udbyttet fra strafbare forhold mulighed for at finde frem til beslutningstagerne i kriminelle organisationer, som sjældent bliver fundet og retsforfulgt.

I øjeblikket er det samlede antal konfiskationssager i EU relativt begrænset, og de beløb, der inddrives fra organiseret kriminalitet, er beskedne, navnlig hvis de sammenlignes med de indtægter, som de kriminelle sammenslutninger anslås at have. En øget anvendelse af konfiskationsprocedurerne er derfor ønskelig.

3. AKTUELLE PROBLEMER I FORBINDELSE MED EU'S RAMMELOVGIVNING

Fire EU-rammeafgørelser er ved at blive gennemført på nationalt plan med henblik på at sikre en fælles fremgangsmåde med hensyn til konfiskation. Tre af dem giver anledning til gennemførelsesproblemer.

3.1. De eksisterende rammebestemmelser og den mangelfulde gennemførelse heraf

Ved *Rammeafgørelse 2001/500/RIA*⁴ harmoniseredes nogle bestemmelser i medlemsstaterne om konfiskation og strafferetlige sanktioner for hvidvaskning af penge. Alt i alt er denne retsakt blevet forholdsvis vel gennemført i de fleste medlemsstater.

*Rammeafgørelse 2001/577/RIA*⁵ bygger på princippet om gensidig anerkendelse af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale. Der er væsentlige forsinkelser i medlemsstaternes gennemførelse heraf. Der foreligger meget få oplysninger om den praktiske anvendelse af de bestemmelser, der skulle sikre, at formuegoder eller bevismateriale, der befinder sig i en given medlemsstat, kan indefrysnes på grundlag af en afgørelse, der er truffet af en dommer i en anden medlemsstat, og som sendes direkte til den judicielle myndighed, der har ansvaret for fuldbyrdelsen, i form af en særlig attest. Det lader til, at den attest, ved hvilken der anmodes om fuldbyrdelse af indefrysningskendelsen, er ret svær at udfylde og ikke indeholder alle de nødvendige felter. De judicielle myndigheder har derfor en tendens til i stedet at anvende standardformularerne for gensidig retshjælp. Hvis denne tendens fortsætter, vil målet med denne rammeafgørelse ikke være blevet nået fuldt ud.

² I konklusionerne fra mødet i Rådet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. juni 2007 opfordredes medlemsstaterne til at øge deres bestræbelser vedrørende de finansielle aspekter af efterforskning og retsforfølgning, f.eks. med hensyn til beslaglæggelse af aktiver.

³ En undersøgelse, som det britiske indenrigsministerium i 2007 foretog vedrørende ulovlig narkotikahandel, viste, at konfiskation har stor afskrækkende virkning for de kriminelle.

⁴ Rådets rammeafgørelse 2001/500/RIA af 26. juni 2001 om hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning eller beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold, EFT L 182 af 5.7.2001, s. 1.

⁵ Rådets rammeafgørelse 2003/577/RIA af 22. juli 2003 om fuldbyrdelse i Den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale, EUT L 196 af 2.8.2003, s. 45.

*Rammeafgørelse 2005/212/RIA*⁶ har til formål at sikre, at alle medlemsstater har effektive regler om konfiskation, herunder regler om bevisbyrden med hensyn til de pågældende aktivers oprindelse. Kommissionens gennemførelsesrapport af december 2007⁷ viste, at de fleste medlemsstater er langsommelige med at indføre foranstaltninger, der kan muliggøre mere udbredt konfiskation. Det lader til, at retsaktens bestemmelser er uklare og fører til en stykvis gennemførelse. Desuden åbner rammeafgørelsen mulighed for alternative kriterier med hensyn til udvidet konfiskation. Dette kan rent faktisk have begrænset anvendelsesområdet for den gensidige anerkendelse. De relevante nationale myndigheder vil kun fuldbyrde en konfiskationskendelse udstedt af andre medlemsstater, hvis den indeholder en konfiskationsbegrundelse, som også kan anvendes i den anmodede medlemsstat.

*Rammeafgørelse 2006/783/RIA*⁸ indfører princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser om konfiskation. Der er behov for en bedre koordinering mellem de ovenfor nævnte kriterier for udvidet konfiskation og bestemmelserne om gensidig anerkendelse af konfiskationsafgørelser. Ifølge sidstnævnte bestemmelser er en af de grunde, der åbner mulighed for ikke at anerkende eller fuldbyrde en konfiskationsafgørelse, at den falder udenfor rækkevidden af den eller de muligheder i rammeafgørelse 2005/212/RIA, som fuldbyrdesstaten har vedtaget i sin nationale lovgivning. Desuden synes rammeafgørelse 2006/783/RIA kun at finde anvendelse konfiskationsafgørelser, som er udstedt i forbindelse med straffesager. Konfiskationsafgørelser, der er baseret på civilretlige konfiskationsprocedurer eller en udvidet anvendelse af skattevæsenets beføjelser, vil derfor ikke nødvendigvis blive fuldbyrdet i alle medlemsstater. Dette spørgsmål om gensidig anerkendelse er særdeles relevant, da sådanne procedurer benyttes i stadig større udstrækning, navnlig i "common law"-landene, og da de har vist sig at være særdeles effektive midler til inddrivelse af udbytte fra organiseret kriminalitet. Det er endnu for tidligt at vurdere de mulige forsinkelser i gennemførelsen af denne rammeafgørelse i national lovgivning.

Ud over ovennævnte rammeafgørelser er der ved *Anden Protokol*⁹ til konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser¹⁰, som skulle træde i kraft ved udgangen af 2008, foreskrevet konfiskationsforanstaltninger og et operationelt samarbejde med medlemsstaterne om bekæmpelse af svig og hvidvaskning af penge, herunder konfiskation. Forslaget til Rådets rammeafgørelse om en europæisk bevissikringskendelse til fremskaffelse af genstande, dokumenter og data til brug i straffesager¹¹, som skulle blive formelt vedtaget ved udgangen af 2008, fastsætter regler om opfølgningen af indefrysningsskendelser udstedt på grundlag af rammeafgørelse 2003/577/RIA. Forslaget

⁶ Rådets rammeafgørelse 2005/212/RIA af 24. februar 2005 om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold, EUT L 68 af 15.3.2005, s. 49.

⁷ Rapport fra Kommissionen i henhold til artikel 6 i Rådets rammeafgørelse af 24. februar 2005 om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold (2005/212/RIA), KOM(2007) 805.

⁸ Rådets rammeafgørelse 2006/783/RIA af 6. oktober 2006 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på afgørelser om konfiskation, EUT L 328 af 24.11.2006, s. 59.

⁹ Anden Protokol, udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union, til konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT C 221 af 19.7.1997, s. 12.

¹⁰ Konvention, udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union, om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT C 316 af 27.11.1995, s.49.

¹¹ Forslag til Rådets rammeafgørelse om en europæisk bevissikringskendelse til fremskaffelse af genstande, dokumenter og data til brug i straffesager, KOM(2003) 688 endelig af 14.11.2003.

indeholder også visse bestemmelser fra 2001-protokollen til konventionen om gensidig retshjælp i straffesager¹².

3.2. Omarbejdning af EU's rammelovgivning

Det kan konkluderes, at de eksisterende retsakter kun er blevet delvis gennemført. Nogle bestemmelser i rammeafgørelserne er ikke helt klare, hvilket fører til en stykvis gennemførelse i national lovgivning. En manglende koordinering mellem på den ene side kriterierne for udvidet konfiskation og på den anden side bestemmelserne om fuldbyrdelse af konfiskationsafgørelser i en anden medlemsstat kan i alvorlig grad hæmme den gensidige anerkendelse. Væsentlige spørgsmål vedrører den gensidige anerkendelse af indefrysings- og konfiskationskendelser udstedt i forbindelse med civile konfiskationsprocedurer eller en udvidet anvendelse af skattevæsenets beføjelser. Det er af afgørende betydning at have hurtige og effektive mekanismer til indefrysning og konfiskation af aktiver i udlandet. På baggrund af disse betragtninger bør der overvejes en omarbejdning af den eksisterende EU-rammelovgivning. Det ville være i overensstemmelse med EU-politikken for forenkling og bedre regulering og ville skabe større klarhed i og en bedre sammenhæng mellem de eksisterende retsakter.

3.3. En mulighed for yderligere bestemmelser

Ud over omarbejdningen af den eksisterende rammelovgivning vil Kommissionen undersøge muligheden for at udvide visse retlige begreber og for at indføre nye regler med henblik på at øge mulighederne for konfiskation. Da konfiskationsforanstaltninger (f.eks. anvendelse af omvendt bevisbyrde) imidlertid kan begrænse de grundlæggende rettigheder (såsom ejendomsretten og retten til passende retsmidler), må der søges en afbalanceret løsning og fastsættes passende garantier. Nedenstående overvejelser, der støtter sig på medlemsstaternes praksis, kunne tjene som diskussionsgrundlag:

3.3.1. Konfiskation uden strafferetlig domfældelse (civilretlig konfiskation)

I de fleste medlemsstaters retssystemer er konfiskation en sanktion, der er knyttet til en strafferetlig domfældelse. Ved en ny retsakt kunne der imidlertid indføres instanser, der kan foretage konfiskation uden en forudgående strafferetlig domfældelse (og derved kunne FATF's henstilling 3¹³ omsættes i EU-lovgivning). For eksempel:

i) Hvis der foreligger en mistanke om, at aktiver er udbytte fra alvorlig kriminalitet som følge af, at de står i et misforhold til den af ejeren selvangivne indkomst, og at vedkommende vides at have haft regelmæssig kontakt med identificerede kriminelle. I så fald kan en sag indbringes for en civilret (som kan træffe afgørelse om konfiskation) ud fra en formodning om og en overvejende sandsynlighed for, at aktiverne stammer fra udbytte fra strafbare forhold. I sådanne

¹² Rådets retsakt af 16. oktober 2001 om udarbejdelse i henhold til artikel 34 i traktaten om Den Europæiske Union af protokollen til konventionen om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater, EFT C 326 af 21.11.2001.

¹³ I henstilling 3 i de 40 henstillinger fra FATF opfordres landene til at overveje konfiskationsforanstaltninger "uden krav om domfældelse ifølge straffelovgivningen, eller hvor det kræves, at en lovovertræder påviser, at den ejendom, der påstås at kunne føre til domfældelse, er erhvervet på lovlig vis".

sager benyttes omvendt bevisbyrde, og den, der mistænkes for at være kriminel, skal føre bevis for aktivernes legitime oprindelse.

ii) Hvis den person, der mistænkes for alvorlig kriminalitet, er død, har været flygtig i en vis periode eller af andre årsager ikke kan retsforfølges.

iii) I visse tilfælde, hvor toldvæsenet beslaglægger penge ved overtrædelse af EF-forordningen om kontrol med likvide midler¹⁴. En administrativ afgørelse kan bemyndige myndighederne til at tilbageholde de beløb, der overstiger 10 000 EUR, og som ikke angives ved indrejse til eller udrejse fra EU. Hvis sådanne beløb skal konfiskeres (f.eks. i forbindelse med skatteunddragelse), er en efterfølgende retsafgørelse imidlertid nødvendig. Da skatteunddragelse ikke i alle EU-medlemsstater retsforfølges som en straffesag, er dette et yderligere tilfælde, hvor der kunne blive tale om civilretlig konfiskation.

3.3.2. *Indførelse af en ny strafbar handling bestående i besiddelse af "uberettigede" aktiver*

Der findes forskellige og til tider flere retlige procedurer i medlemsstaterne (strafferetlig konfiskation, civilretlig konfiskation, anvendelse af skattemyndighedernes beføjelser), som alle har samme formål, nemlig at inddrage udbytte fra strafbare forhold. I nogle medlemsstater kan konfiskation ikke foretages uden en forudgående strafferetlig domfældelse.

Der kunne indføres en ny strafbar handling, besiddelse af "uberettigede" aktiver, med henblik på at inddrive udbytte fra kriminalitet i tilfælde, hvor aktiverne står i et misforhold til den af ejeren selvangivne indkomst, og hvor vedkommende har haft regelmæssig kontakt med identificerede kriminelle. Forskellen i forhold til det under i) nævnte tilfælde er, at sagen ville blive behandlet af strafferetten, og at der ikke ville være tale om fuldstændig omvendt bevisbyrde¹⁵.

3.3.3. *Sikring af gensidig anerkendelse af indefrysings- og konfiskationskendelser*

En alternativ løsning består i at skabe sikkerhed for medlemsstaternes gensidige anerkendelse af udenlandske indefrysings- og konfiskationskendelser, selv når disse er baseret på procedurer, som ikke finder anvendelse i fuldbyrdelsesstaten (f.eks. civilretlige konfiskationsprocedurer og procedurer baseret på en udvidet anvendelse af skattevæsenets beføjelser). Det må dog medgives, at sådanne tilfælde af gensidig anerkendelse kunne kræve opfyldelse af yderligere betingelser.

3.3.4. *Udvidelse af anvendelsesområdet for obligatorisk konfiskation*

Obligatorisk konfiskation kunne indføres efter en domfældelse for visse alvorlige strafbare forhold, som giver stort udbytte til organiserede kriminelle sammenslutninger. Den liste over kriminelle handlinger, der er anført i rammeafgørelsen om udvidet konfiskation, kunne tages som udgangspunkt og udvides til at omfatte andre strafbare forhold.

¹⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1889/2005 om kontrol med likvide midler, der indføres til eller forlader Fællesskabet, EUT L 309 af 25.11.2005, s. 9.

¹⁵ Denne nye form for en strafbar handling er blevet indført i Frankrig og har vist sig at være meget effektiv.

3.3.5. Gennemtvungelse af forpligtelsen til at give oplysninger om bankkonti

En omarbejdning kunne give mulighed for i den nye rammeloavgivning at medtage bestemmelserne i den allerede nævnte 2001-protokol, som endnu ikke er blevet ratificeret af et tilstrækkeligt antal lande, og som endnu ikke er trådt i kraft. I protokollen er det fastsat, at medlemsstaternes myndigheder skal give oplysninger om identificerede personers bankkonti og banktransaktioner, og at de ikke kan påberåbe sig bestemmelser om bankhemmelighed som en grund for at undlade at medvirke i et sådant samarbejde. En pligt til at anvende disse bestemmelser kunne være en stor hjælp ved opsporingen af aktiver i andre medlemsstater. Hvis der i stedet for protokollen indsattes bestemmelser i en ny rammeloavgivning om konfiskation, ville dette gøre det muligt for Kommissionen at fremme bestræbelserne på at give sådanne bestemmelser fuld virkning.

4. SAMARBEJDE MELLEML NATIONALE MYNDIGHEDER

Udbyttet fra kriminelle handlinger opnås i stadig højere grad i andre lande end dem, hvor en kriminel sammenslutning normalt opererer, eller hvor en strafferetlig domfældelse finder sted. Det vanskeliggør identificeringen af det kriminelle udbytte og beslaglæggelsen heraf. Et samarbejde mellem de nationale myndigheder og en hurtig udveksling af oplysninger er af afgørende betydning for at opnå de bedste muligheder for at konfiskere det kriminelle udbytte.

4.1. Oprettelsen af nationale kontorer for inddrivelse af aktiver

Kontorer for inddrivelse af aktiver (Asset Recovery Offices – ARO'er) letter opsporingen af kriminelle aktiver, deltager i konfiskationsprocedurerne, sikrer den egentlige forvaltning af beslaglagte aktiver og virker på nationalt plan som det centrale kontaktpunkt for aktiviteter i forbindelse med konfiskation.

I øjeblikket findes der ikke sådanne kontorer i alle EU's medlemsstater¹⁶, og de, der findes, udviser store forskelle med hensyn til strukturer, beføjelser og praksis. Samarbejdet mellem nationale myndigheder på dette område foregår som oftest via det uformelle CARIN-netværk (eksperter i retshåndhævelse, konfiskation og inddrivelse af aktiver)¹⁷.

På baggrund af de gode erfaringer med CARIN blev Rådets afgørelse 2007/845/RIA om samarbejde mellem medlemsstaternes kontorer for inddrivelse af aktiver¹⁸ vedtaget i december 2007. Det har til formål at sikre, at medlemsstaterne senest den 18. december 2008 opretter eller udpeger nationale kontorer for inddrivelse af aktiver, som kan fungere som nationale kontaktpunkter for konfiskationsrelaterede aktiviteter. De skal bl.a. gennem et øget samarbejde medvirke til den hurtigst mulige opsporing i hele EU af aktiver, der stammer fra kriminalitet. De skal navnlig kunne samarbejde effektivt med de finansielle

¹⁶ Fuldt operative ARO'er findes kun i Østrig, Belgien, Estland, Frankrig, Tyskland, Irland, Nederlandene og Det Forenede Kongerige.

¹⁷ CARIN, der støttes af Kommissionen og Europol, omfatter eksperter fra 40 lande, herunder 26 EU-medlemsstater. Formålet er udveksling af bedste praksis og forbedring af samarbejdet mellem myndighederne på tværs af grænserne.

¹⁸ Rådets afgørelse 2007/845/RIA af 6. december 2007 om samarbejde mellem medlemsstaternes kontorer for inddrivelse af aktiver om opsporing og identificering af udbyttet fra strafbart forhold eller andre formuegoder forbundet med kriminalitet.

efterretningsenheder og retsvæsenet. I den forbindelse bør der i højere grad sørges for uddannelse af de judicielle myndigheder, der beskæftiger sig med opsporing og konfiskation af aktiver.

4.2. Oprettelse af effektive kontorer for inddrivelse af aktiver

Inden for kort tid skulle medlemsstaterne tage stilling til, hvordan der i praksis bedst kan oprettes kontorer for inddrivelse af aktiver på nationalt plan, hvilke beføjelser disse skal have for effektivt at kunne opspore og indefryse aktiver, og hvilke muligheder de skal have for at udveksle data.

For at støtte disse bestræbelser blev der i marts 2008 afholdt en paneuropæisk konference på højt plan om kontorer for inddrivelse af aktiver¹⁹. Der vil blive draget varig nytte af konklusionerne herfra gennem fremme af udveksling af bedste praksis og gennem bistand til medlemsstaterne i forbindelse med oprettelsen af kontorer for inddrivelse af aktiver, navnlig gennem tilrettelæggelse af faglige eksperter på stedet i 2009 og 2010 efter anmodninger herom. På baggrund af konklusionerne og arbejdet i CARIN kan der som de mest relevante anbefalinger i forbindelse med oprettelsen af kontorer for inddrivelse af aktiver anføres følgende:

4.2.1. Kontorernes struktur

Kontorer for inddrivelse af aktiver bør have en multidisciplinær sammensætning med eksperter fra politiet, retsvæsenet, skattemyndigheder, socialforsorg, told og andre relevante myndigheder. Disse repræsentanter bør kunne udøve deres normale beføjelser og inden for det pågældende kontor kunne videregive oplysninger uden at være bundet af deres tavshedspligt. Kontorerne for inddrivelse af aktiver bør udstyres med passende ressourcer og være et centralt organ for alle indkommende anmodninger om bistand fra andre lande. De bør indsamle alle relevante statistikker om indefrysning og konfiskation af aktiver. Hvis kontorerne for inddrivelse af aktiver direkte bestyrer de beslaglagte aktiver, bør de i det mindste indsamle oplysninger om beslaglagte aktiver fra de myndigheder, der forvalter disse.

4.2.2. Informationsudveksling mellem kontorer for inddrivelse af aktiver

Kontorer for inddrivelse af aktiver bør udveksle oplysninger hurtigt, om muligt inden for de tidsfrister, der er forudset i rammeafgørelse 2006/960/RIA²⁰. Det enkelte kontors retlige muligheder for spontan udveksling af oplysninger bør undersøges yderligere. Det bør præciseres, hvilke oplysninger der kan indhentes fra det enkelte kontor uden at skulle benytte procedurerne for gensidig retshjælp. De attester, der benyttes til anmodning om fuldbyrdelse af indefrysnings- eller konfiskationskendelser i en anden medlemsstat, og formularerne i forbindelse med gensidig retshjælp bør revideres, så de bliver lettere at benytte. Der bør udarbejdes en

¹⁹ Tilrettelagt af Europol, den østrigske og den belgiske regering, og støttet af Europa-Kommissionen under finansieringsprogrammet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" (http://ec.europa.eu/justice_home/funding/isec/funding_isec_en.htm).

²⁰ Rådets rammeafgørelse 2006/960/RIA af 18. december 2006 om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem medlemsstaternes retshåndhavende myndigheder, EUT L 386 af 18.12.2006, s. 89.

detaljeret vejledning i, hvordan de skal udfyldes. Der bør oprettes en standardiseret sikker kommunikationsforbindelse mellem kontorerne for inddrivelse af aktiver.

4.2.3. *Beføjelser, som kontorerne bør have*

Kontorerne for inddrivelse af aktiver bør have adgang til alle databaser, der kan være relevante for identificering og opsporing af aktiver²¹, herunder finansielle oplysninger (allerhelst adgang til et centralt bankkontoregister på nationalt plan), og bør råde over tvangsmidler til at kunne få adgang til sådanne oplysninger. De bør have beføjelse til foreløbigt at kunne indefryse aktiver (f.eks. i mindst 72 timer) for at kunne forhindre, at udbytte fra strafbare forhold fjernes i tidsrummet fra identificeringen af aktiverne og indtil fuldbyrdelsen af en indefrysning- eller konfiskationskendelse afsagt af en domstol. De bør også sammen med andre myndigheder kunne foretage fælles efterforskning.

Medlemsstaterne har forskellig praksis med hensyn til anvendelsen af konfiskerede eller inddrevne aktiver²². Det vil være ønskeligt at fremme en praksis, som på nationalt plan har vist sig at være effektiv.

4.3. Koordination mellem kontorerne for inddrivelse af aktiver – Europols og Eurojusts rolle

Samarbejdet mellem kontorerne vil være af afgørende betydning for en vellykket fuldbyrdelse af indefrysning- og konfiskationskendelser. Når der er udpeget eller oprettet kontorer for inddrivelse af aktiver i alle medlemsstater, bør deres aktiviteter støttes og koordineres med henblik på at lette en hurtig udveksling af efterretninger om, hvor de kriminelles aktiver befinder sig, og hvem der ejer dem.

Det bør overvejes at overdrage denne koordinerende rolle til Europol, hvis Kontor for Beslaglagte Aktiver allerede med sin bistand til finansiell efterforskning har medvirket til opnåelse af gode resultater. I 2007 ydede kontoret i 133 tilfælde bistand til undersøgelser med henblik på at opspore udbytte fra strafbare forhold, ligesom det stillede ekspertbistand til rådighed for kontorer for inddrivelse af aktiver. De nationale myndigheder bør i større omfang involvere Eurojust med henblik på at lette den gensidige anerkendelse af indefrysning- og konfiskationskendelser. I 2007 var det 30 ud af over 1 000 sager, som Eurojust behandlede, der vedrørte dette område.

5. INTERNATIONALT SAMARBEJDE – ASPEKTER VEDRØRENDE TREDJELANDE

Konfiskation af udbytte fra strafbare forhold er et globalt problem, da kriminelle fortsætter med at erhverve retmæssige aktiver både i EU og i andre dele af verden. Der bør udvikles et nært internationalt samarbejde om konfiskation af udbytte fra strafbare forhold, ikke blot i EU, men også med tredjelande. De eksisterende EU-retsakter tager ikke i tilstrækkelig grad hensyn til disse aspekter.

²¹ Både åbne og lukkede databaser såsom matrikel, selskabsregister, køretøjsregister, strafferegister og databaser ved penge- og finansieringsinstitutter, politiet, skattemyndighederne, socialforsorgen osv.

²² F.eks. fordeles aktiverne i Det Forenede Kongerige mellem de myndigheder, der har bidraget til inddrivelsen, medens de i Italien ofte overdrages til NGO'er til sociale formål.

Der er dog en række internationale konventioner, som indeholder bestemmelser om konfiskation af udbytte fra strafbare forhold med henblik på at fremme et internationalt samarbejde om identificering, opsporing, indefrysning og konfiskation af aktiver fra kriminalitet. De mest relevante er the FN-konventionen om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet ("UNTOC"), FN-konventionen mod korruption ("UNCAC") og Europarådets konventioner om hvidvaskning af penge og konfiskation ("Strasbourg-konventionerne"). En række vigtige bestemmelser i disse konventioner er endnu ikke indarbejdet i Fællesskabets lovgivning. Kommissionen vil fortsætte sine bestræbelser på at sikre, at EU og medlemsstaterne hurtigst muligt ratificerer og gennemfører disse konventioner, og vil opfordre tredjelande til at gøre det samme.

Flere internationale fora såsom G8, De Forenede Nationer og Verdensbanken er også ved at tage initiativer vedrørende inddrivelse og konfiskation af aktiver.

Da viljen til at samarbejde kan være meget forskellig, er det internationale samarbejde i forbindelse med konfiskation er ikke altid tilfredsstillende. Det er nødvendigt at fremme et mere proaktivt samarbejde med tredjelande, bl.a. ved at fremme aftaler om deling af aktiver, herunder også om værdikonfiskation, og ved udbredelse af bedste praksis. FATF's henstilling 38 og fortolkningsnotatet herom opfordrer landene til at fastlægge ordninger for koordinering af procedurerne for beslaglæggelse og konfiskation, herunder delingen af de konfiskerede aktiver. Europarådets 2005-konvention indeholder lignende bestemmelser. Kommissionen kunne fremme udvekslingen af oplysninger om bedste praksis mellem medlemsstaterne på dette område.

6. IKKE-LOVGIVNINGSMÆSSIGE LEDSAGEFORANSTALTNINGER

6.1. Nye værktøjer, der mere effektivt kan støtte konfiskationsprocedurerne

For at lette anmodninger vedrørende identificering og opsporing af aktiver bør hvert kontor for inddrivelse af aktiver have adgang til centraliserede registre på nationalt plan. Hvis sådanne registre ikke findes, bør medlemsstaterne tilskyndes til at oprette dem.

Det bør også undersøges, hvordan tilgængeligheden til oplysninger om udestående indefrysning og konfiskation kan forbedres, herunder også ved oprettelsen af en liste. Det ville give mulighed for en bedre overvågning af de samlede fremskridt med hensyn til indefrysnings- og konfiskationsprocedurerne og for at udarbejde statistikker over den tid, der er nødvendig til fuldbyrdelse af kendelser herom.

6.2. Styrkelse af finansielle efterforskningsundersøgelser og analyser af økonomisk kriminalitet

De er hjørnестenen i kampen mod organiseret kriminalitet og finansiering af terrorisme. Tilskyndelse til i større udstrækning at anvende finansiell efterforskning og analyser af økonomisk kriminalitet²³ som en retshåndhævelsesteknik i alle EU's medlemsstater vil fremme identificeringen og opsporingen af udbytte fra strafbare forhold.

²³ Kommissionen har finansieret flere projekter vedrørende en forbedring af disse teknikker i perioden fra 2002 til 2005.

Kommissionen arbejder sammen med Europol og en række medlemsstater på et projekt, der går ud på at indføre et sæt fælles minimumsstandarder for uddannelsen af finansielle efterforskere (som omfatter viden og færdigheder på otte områder), en akkrediteringsordning for hele EU, og på at tilbyde uddannelse i medlemsstaterne på grundlag af disse standarder. Nogle nationale ekspertisecentre udarbejder de relevante uddannelsesmoduler. De første resultater vil formentlig foreligge i 2009.

6.3. Udarbejdelse af regelmæssige sammenlignelige statistikker over konfiskation

Der bør foreligge flere og bedre statistikker om indefrosne eller konfiskerede aktiver. Der foreligger meget få data, i det væsentlige fra nationale databaser eller fra de gensidige evalueringsrapporter om anvendelsen af foranstaltningerne til bekæmpelse af hvidvaskning af penge, som offentliggøres af FATF, Den Internationale Valutafond og Europarådets Moneyval-komité.

Under EU's handlingsplan 2006-2010 for kriminalstatistikker arbejder man med at udvikle en ny metodologi til indsamling af sammenlignelige statistikker over hvidvaskning af penge fra medlemsstaterne. Ifølge denne metodologi skal der indsamles oplysninger om indefrosne, konfiskerede og inddrevne aktiver, der stammer fra strafbare forhold. De resulterende statistikker kan også bidrage til en evaluering af effektiviteten af de pågældende landes konfiskationsordninger.

7. KONKLUSION – TI STRATEGISKE PRIORITETER

En effektiv bekæmpelse af kriminalitet indebærer, at de kriminelle må rammes, hvor de føler det mest. En konfiskation og inddrivelse af deres udbytte fra de strafbare forhold rammer dem på deres ressourcer og er et afgørende element i den samlede EU-strategi for bekæmpelse af økonomisk kriminalitet.

Der bør gøres mere for at understrege, at konfiskation er et af de mest effektive midler til bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Nedenstående aktionspunkter tager sigte på at sikre, at EU fortsat vil have de højeste standarder på dette område:

- (1) En fremtidig omarbejdning af den eksisterende EU-rammelovgivning ville gøre den klarere og mere sammenhængende, ligesom de nuværende retlige begreber kunne udvides yderligere, og der kunne indsættes nye bestemmelser.
- (2) Medlemsstaterne bør tilendebringe gennemførelsen af den eksisterende rammelovgivning og gennemføre Rådets afgørelse 2007/845/RIA ved at udpege eller oprette kontorer for inddrivelse af aktiver, som hurtigt kan udveksle oplysninger, har de nødvendige beføjelser og kan arbejde under anvendelse af bedste praksis.
- (3) Praktiske hindringer for anvendelsen af konfiskationsprocedurer i medlemsstaterne bør fjernes. Kommissionen og medlemsstaterne vil føre drøftelser på grundlag af en kommissionsundersøgelse, der i slutningen af 2008 vurderer, hvor effektiv medlemsstaternes praksis har været, med henblik på at udbrede praksis, som har vist sig at være effektiv på nationalt plan.
- (4) EU-kontorerne for inddrivelse af aktiver bør regelmæssigt mødes i et uformelt forum med henblik på at sikre effektivitet i informationsudvekslingen, koordineringen og

samarbejdet. Europol opfordres til at spille en koordinerende rolle i samarbejdet med de nationale kontorer for inddrivelse af aktiver.

- (5) Der kunne udvikles og indføres et system til vurdering af effektiviteten i EU-kontorerne for inddrivelse af aktiver (eventuelt på grundlag af peer-evalueringer).
- (6) Eurojust bør i højere grad involveres med henblik på at lette det judicielle samarbejde, at fremme den gensidige anerkendelse i forbindelse med konfiskation og at lette spillet mellem retsvæsenet og kontorerne for inddrivelse af aktiver.
- (7) Der kunne udvikles et fælles EU-uddannelsesprogram for finansielle efterforskere, og anvendelsen heraf kunne realiseres som en prioriteret opgave. Medlemsstaterne bør overveje at øge de ressourcer, der på nationalt plan anvendes til analyser af økonomisk kriminalitet og til finansiell efterforskning.
- (8) Medlemsstaterne kunne udvikle bedre statistikker om inddrevne, konfiskerede og inddrevne aktiver. Sådanne data bør være sammenlignelige landene imellem. Statistikker ville være nyttige til en vurdering af, hvor effektive de anvendte konfiskationsordninger er.
- (9) Kommissionen og medlemsstaterne bør overveje, hvordan kontorerne for inddrivelse af aktiver i andre medlemsstater og i tredjelande kan gives adgang til de oplysninger, der er nødvendige for at identificere og opspore aktiver på deres område, eventuelt gennem oprettelse af centrale registre.
- (10) Europol, Eurojust og medlemsstaterne kunne samarbejde om at gøre det lettere at få adgang til oplysninger om udestående indefrysings- og konfiskationsafgørelser i EU, bl.a. ved oprettelse af en liste herover.