



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 17.12.2007
KOM(2007) 805 slutlig

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)

1. INLEDNING

I enlighet med artikel 6 i rådets rambeslut 2005/212/RIF¹ av den 24 februari 2005 om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott (nedan kallat *rambeslutet*), ska kommissionen upprätta en skriftlig rapport om de åtgärder som medlemsstaterna vidtagit för att följa detta rambeslut.

Initiativet till rambeslutet togs av Danmark och det syftar till att ”se till att det finns effektiva regler i alla medlemsstater om förverkande av vinning av brott, bland annat i fråga om bevisbördan när det gäller ursprunget till tillgångar som tillhör en person som dömts för brott med anknytning till organiserad brottslighet”. Huvudsyftet med rambeslutet är att få medlemsstater att vidta åtgärder som gör det möjligt att använda två typer av förverkande:

- Förverkande, helt eller delvis, av hjälpmedel och vinning som härrör från brottsliga gärningar som kan bestraffas med frihetsberövande i mer än ett år eller egendom vars värde motsvarar sådan vinning.
- Förverkande, helt eller delvis, av egendom som direkt eller indirekt tillhör personer som dömts för vissa allvarliga brott, särskilt när egendomen i fråga härrör från brottsliga gärningar.

Kommissionen anser det viktigt att ta sig an förverkande eller avlägsnande av hjälpmedel, vinning och egendom som härrör från brottsliga gärningar som ett effektivt sätt att bekämpa den organiserade brottsligheten. Därigenom berövas brottslingarna sina finansiella resurser, vilket begränsar deras förmåga att förorsaka skada, men förhindra dem också från att utnyttja de egendomar som de omger sig med för egen bekvämlighet.

1.1. *Bakgrund till utarbetandet av rambeslutet*

Förverkande av vinning av brott har länge betraktats som ett effektivt sätt att bekämpa organiserad brottslighet. Europeiska rådets handlingsplaner för att bekämpa den organiserade brottsligheten understryker nödvändigheten av att beröva dem som deltar i den organiserade brottsligheten deras huvudsakliga motiv, nämligen ekonomisk vinning.

I ”Europeiska unionens strategi inför det nya årtusendet”² anges att ”Europeiska rådet är fast beslutet att se till att det vidtas konkreta åtgärder för spårande, spärrande, beslag och förverkande av vinning av brott”.

Europeiska unionen har infört ett paket av samstämmiga åtgärder. Den 26 juni 2001 antog rådet rambeslut 2001/500/RIF³ om penningtvätt, identifiering, spårande, spärrande, beslag och förverkande av hjälpmedel till och vinning av brott. Detta rambeslut gav möjlighet till nya framsteg genom tillnärmning av nationell lagstiftning om förverkande av tillgångar som härrör från organiserad brottslighet. I rådets rambeslut 2003/577/RIF⁴ av den 22 juli 2003 ges möjlighet att verkställa beslut om frysning av egendom eller bevismaterial i Europeiska

¹ EUT L 68, 15.3.2005.

² ”Förebyggande och bekämpning av den organiserade brottsligheten: Europeiska unionens strategi inför det nya årtusendet”, EGT C 124, 3.5.2000, s. 1.

³ EGT L 182, 5.7.2001.

⁴ EUT L 196, 2.8.2003.

unionen. Rådet har också antagit rambeslut 2006/783/RIF⁵ av den 6 oktober 2006 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande av beslut om förverkande.

2. SYFTET MED DENNA RAPPORT OCH UTVÄRDERINGSMETOD

Rådets rambeslut är bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som ska uppnås, men överläter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt. Rambeslut har inte direkt effekt. Eftersom kommissionen inte har några befogenheter inom ramen för tredje pelaren att inleda ett överträdelseförfarande mot en medlemsstat är syftet med denna rapport endast att ge en saklig bedömning av de åtgärder för införlivande som har antagits.

Rapporten fokuseras på en bedömning av artiklarna 2 och 3 som utgör själva kärnan i rambeslutet och de huvudsakliga skyldigheterna vad gäller rambeslutets målsättningar.

De bedömningskriterier som kommissionen använt i denna rapport består av de allmänna kriterier som antogs 2001⁶ för att utvärdera genomförandet av rambeslut. Även vissa kriterier som är specifika för detta rambeslut har använts.

I artikel 6.2 i detta rambeslut anges att rådet före den 15 juni 2007, på grundval av en skriftlig rapport upprättad med hjälp av den information från medlemsstaterna senast den 15 mars 2007 och en skriftlig rapport från kommissionen, ska bedöma i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga.

Vid tidpunkten för utformningen av denna rapport hade sexton medlemsstater (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, HU, IE, LT, MT, NL, PL, RO, SE) lämnat sin lagstiftningstext. Tio av dessa (BE, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, HU, NL, PL) hade nästan helt införlivat rambeslutet, med undantag i flertalet fall för artikel 1 och i vissa fall för bestämmelser av underordnad betydelse i förhållande till rambeslutet som helhet, medan sex delvis hade införlivat det (BG, IE, LT, MT, RO, SE). Fem medlemsstater (EL, IT, LV, LU, PT) förklarade att de höll på att utarbeta sina respektive rättsakter. Slutligen har sex medlemsstater (AT, CY, ES, SK, SI, UK) ännu inte sânt sina nationella åtgärder till kommissionen.

Vissa medlemsstater sände en not och en jämförelsetabell som förklarar det allmänna och särskilda tillvägagångssätt som antagits i deras nationella lagstiftning, med angivande av relevanta bestämmelser. När det gäller kravet på att tillhandahålla texten till de relevanta genomförandebestämmelserna underlät vissa medlemsstater att bifoga någon sådan text till stöd för sina förvisso mycket detaljerade kommentarer, medan andra medlemsstater utelämnade vissa bestämmelser.

I denna rapport analyseras åtgärder som helt eller delvis genomför rambeslutet (inklusive eventuella kommentarer) från sexton medlemsstater. Två medlemsstater (IT, LU) har lämnat information om sina utkast till lagstiftning.

⁵ EUT L 328, 24.11.2006, s. 59.

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

3. BEDÖMNING AV DE ÅTGÄRDER SOM VIDTAGITS

Artikel 1 Definitioner

I artikel 1 i rambeslutet definieras termerna ”vinning”, ”egendom”, ”hjälpmedel”, ”förverkande” och ”juridisk person”. Dessa termer är väsentliga eftersom de indikerar begrepp av samma slag och innebörd som används i den text som införlivats.

Vissa medlemsstater (BG, CZ, FR, HU, LT, MT och SE) har lämnat (ibland ofullständig) information om införlivandet av denna artikel. Andra (DE, DK, EE, FI, NL och PL) har inte lämnat någon information alls. Vissa medlemsstater (FR, HU, IE och MT) underströk att det inte var nödvändigt att beakta vissa definitioner eftersom de, även om de inte fastställdes i lag, var kända och inte kunde leda till några missförstånd. Enligt kommissionens åsikt är det viktigt att dessa definitioner införs i den nationella lagstiftningen för att förtydliga hur dessa begrepp beaktas i denna. I avsaknad av sådana upplysningar är det ibland svårt eller rent av omöjligt för kommissionen att försäkra sig om att bestämmelserna i rambeslutet har införlivats på ett korrekt sätt.

Artikel 2 – Förverkande

Artikel 2 innehåller den grundläggande regeln. I den första punkten föreskrivs att medlemsstaterna ska vidta åtgärder som är nödvändiga för att se till att kunna förverka, helt eller delvis, hjälpmedel och vinning som härrör från brottsliga gärningar som kan bestraffas med frihetsberövande i mer än ett år, eller av egendom vars värde motsvarar sådan vinning. Tröskeln är densamma som i rådets rambeslut 2001/500/RIF som nämns ovan. Möjligheten att göra förbehåll med avseende på förverkande av vinning av skattebrott har dock upphävts.

Artikel 2.1 är den bestämmelse som man har haft lättast att införliva i medlemsstaterna. Vissa medlemsstater kräver bara delvis förverkande beroende på omständigheterna. Tretton medlemsstater (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, FI, LU, LT, MT, NL, PL och SE) har helt införlivat denna bestämmelse.

IE utarbetar åtgärder för att säkerställa full överensstämmelse med artikel 2.1. För tillämpningen av artikel 2 hänvisar LT till förfarandet i samband med frysning av tillgångar. FR påpekade att i enlighet med skäl 11 (iakttagande av en medlemsstats grundläggande principer) kan publikationsbrott inte leda till förverkande i Frankrike.

Beträffande längden på frihetsberövandet, som fastställer tröskeln för när förverkandet blir obligatoriskt, fastställer vissa medlemsstater (åtminstone BE, CZ, DE, DK, EE, LT och MT) ingen minimitröskel, utan de tillämpar förverkande vid alla brottsliga gärningar.

I enlighet med artikel 2.2 använder vissa medlemsstater (BE, BG och LT) andra förfaranden än straffrättsliga för att beröva gärningsmannen vinningen av brottet. Av de texter som lämnats framgår det att vissa medlemsstater inte har antagit sådana bestämmelser på grundval av rambeslutet. Det innebär dock inte att det inte förekommer andra typer av förfaranden i dessa medlemsstaters nationella lagstiftning.

Artikel 3 – Utökade möjligheter till förverkande

Även om artikel 3 inte går så långt som det ursprungliga förslaget är det denna bestämmelse som står för rambeslutets verkliga mervärde. Den är avsedd att garantera att alla medlemsstater har regler för förverkande av egendom vad gäller ursprunget till de tillgångar som tillhör en person som dömts för ett brott med anknytning till organiserad brottslighet. Artikeln ålägger medlemsstaterna att vidta åtgärder som gör det möjligt för dem att, på grundval av en av de omständigheter som anges i punkt 2, helt eller delvis kunna förverka egendom som tillhör en person som dömts för vissa brott.

Tillämpningsområde – artikel 3.1:

För att säkerställa att straffet är proportionellt i förhållande till brottets svårhetsgrad begränsas i rambeslutet skyldigheten att införa utökade möjligheter till förverkande:

- I första hand omfattar skyldigheten bara en begränsad förteckning över gemensamt definierade brott, som upprättats genom tillämpning av sex rambeslut (förfalskningar av euron, penningtvätt, människohandel, olaglig invandring, sexuellt utnyttjande och barnpornografi, narkotikahandel och terrorism) för vilka medlemsstaterna är skyldiga att fastställa ett längsta frihetsberövande om minst fem till tio år och ett längsta frihetsberövande om minst fyra år vid penningtvätt.
- I andra hand, med undantag för terrorism, tillämpas skyldigheten om utökade möjligheter till förverkande endast på brott som begåtts inom ramen för organiserad brottslighet.

Det bör också påpekas att skyldigheten att ge utökade möjligheter till förverkande bara tillämpas om brottet är av sådan karaktär att det kan ge ekonomisk vinst.

Generellt har medlemsstaterna antagit särskilda bestämmelser om utökade möjligheter till förverkande åtminstone på de områden som omfattas av de sex rambeslut som nämns ovan och rambeslutet om bekämpande av terrorism. De brott som omfattas av dessa rambeslut anses generellt som tillräckligt allvarliga för att motivera särskilda åtgärder. Beträffande längden på det straff som fastställer tröskeln för obligatoriskt förverkande där rambeslutet skiljer mellan penningtvätt och andra brott gör merparten av medlemsstaterna ingen åtskillnad mellan dessa. Många medlemsstater har inte infört kravet om att rambeslutet ska tillämpas som ett minimum när brottet är sådant att det kan ge ekonomisk vinst, vilket ger dem ökad flexibilitet vid tillämpningen av rambeslutet.

Vissa medlemsstater (BG, DE, EE, FI och FR) tillämpar utökade möjligheter till förverkande utan krav på att brotten har begåtts inom ramen för organiserad brottslighet. Det förefaller också vara fallet för PL. De medlemsstater som framhåller att de helt har införlivat rambeslutets tillämpningsområde är BE, BG, CZ, DK och FR. Det dokument som lämnats av LT verkar inte indikera några åtgärder som motsvarar en av de situationer som det hänvisas till i rambeslutet. DE har ännu inte införlivat rambeslutet vad gäller vissa brott med anknytning till barnpornografi. Vissa medlemsstater (EE och FI) har bara införlivat en del av rambeslutet.

Nödvändiga åtgärder – artikel 3.2:

Det förefaller som om införlivandet av artikel 3.2 har ställt till med mest problem. Dessa rör huvudsakligen rättsliga traditioner och grundläggande principer, särskilt med avseende på bevisbördan, den koppling som vanligtvis krävs mellan det brott som ger upphov till fängelse

och den egendom som förverkas, rätt till rättvis rättegång, men också att straffet är proportionerligt mot anklagelserna. Samtidigt har vissa medlemsstater gått längre genom att ge domstolarna möjlighet att besluta om förverkande av hela eller delar av en dömd persons egendom utan att behöva visa att denna egendom härrör från brottslig verksamhet.

Medlemsstaterna ska anta utökade möjligheter till förverkande som motsvarar minst en av de tre situationer som det hänvisas till i artikel 3.2 a, 3.2 b och 3.2 c. I vart och ett av dessa fall kan egendom som härrör från brottslig verksamhet, utan direkt relation med det brott som en person dömts för förverkas, dvs. det finns ingen koppling mellan det brott som personen dömts för och den egendom som förverkas, varken när det gäller egendomens art eller värde. Detta är principen om utökade möjligheter till förverkande av egendom som tillhör en person som dömts för brott. Punkt 2 a omfattar egendom som härrör från brottslig verksamhet under en period som föregår domen för ett brott, medan punkt 2 b omfattar egendom som härrör från liknande brottslig verksamhet. Punkt 2 c omfattar situationer där värdet av egendomen inte står i proportion till den dömda personens lagligen förvärvade inkomst.

Mot bakgrund av de många olika åtgärder som medlemsstaterna har vidtagit och som definieras i förhållande till deras rättssystem och som karaktäriseras av olika juridiska konstruktioner som inte alltid är uppbyggda på samma sätt, är det ofta svårt att fastställa (åtminstone) vilken av dessa bestämmelser varje medlemsstat har uppfyllt om de inte har preciserat det. Sammanfattningsvis

- täcker BG, DE, FI och PL, direkt eller indirekt, de åtgärder som anges i stycke punkt 2 a,
- täcker EE, direkt eller indirekt, den åtgärd som anges i stycke punkt 2 c,
- täcker CZ, FR, DK och NL, direkt eller indirekt, de åtgärder som anges i punkterna 2 a, 2 b och 2 c,
- täcker BE och BG, direkt eller indirekt, de åtgärder som anges i punkterna 2 a och 2 b.

LU, IE och IT förbereder en reform som avser att införa befogenheter för utökade möjligheter till förverkande. Minst tre medlemsstater (BG, CZ och FR) planerar att som straff helt eller delvis förverka en dömd persons egendom, oavsett om sådan egendom härrör från brottslig verksamhet, för alla eller vissa av de brott som omfattas av rambeslutet.

Tillämpningsområde som utvidgats till att omfatta tredje part – artikel 3.3:

Beträffande denna fakultativa bestämmelse som anges i artikel 3.3 gör vissa medlemsstater det möjligt att förverka egendom som kan ”tillhöra” den dömda personen, men som lagligen ägs av personens närmaste eller en juridisk person som personen har ett avgörande inflytande över. Dessa omfattar, för alla eller vissa av bestämmelserna, följande medlemsstater: BE, BG, CZ, DK, EE och FI.

Fakultativa icke-straffrättsliga förfaranden för fråntagande av egendom – artikel 3.4:

I artikel 3.4 anges att medlemsstaterna får tillämpa andra förfaranden än straffrättsliga för att frånta gärningsmannen egendomen i fråga. Det är fallet för SE.

I de texter som lämnats framgår att CZ, DE, BE, FR, EE, FI, BG och NL inte har antagit en bestämmelse av detta slag. Det innebär dock inte att det inte förekommer andra typer av förfaranden i deras nationella lagstiftning.

Artiklarna 4 och 5 Rättsmedel och säkerhetsåtgärder

Effektiva rättsmedel ska säkerställa att rätten för de personer som omfattas av artiklarna 2 och 3 skyddas i medlemsstaterna. Rambeslutet får inte innebära någon avvikelse från skyldigheten att respektera grundläggande rättigheter och principer.

De flesta medlemsstaterna har inte lämnat någon detaljerad information om införlivandet av skyldigheterna i artiklarna 4 och 5. Kommissionen kan därför inte bedöma i vilken utsträckning den nationella lagstiftningen uppfyller kraven i rambeslutet i detta avseende. Mot bakgrund av betydelsen av rättsmedel för att säkerställa att grundläggande rättigheter och principer iakttas fortsätter kommissionen att särskilt uppmärksamma införlivandet av dessa bestämmelser i nationell lagstiftning.

4. SLUTSATS

Hittills har bara sexton medlemsstater sänt sina texter med bestämmelser som införlivar detta rambeslut i nationell lagstiftning. Kommissionen är bekymrad över att så små framsteg har gjorts vad gäller införlivandet av detta rambeslut i medlemsstaterna. Kommissionen påminner medlemsstaterna om betydelsen av att bekämpa den organiserade brottsligheten genom att beröva den dess ekonomiska resurser och inkomster. Kommissionen understryker dessutom att denna betydelse också återspeglas i Europarådets konventioner från 1990 och 2005 om penningtvätt, spårande, beslag och förverkande av vinning av brott och i Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet från 2000. Det är viktigt att solid och komplett lagstiftning antas på nationell nivå för att effektivt bekämpa organiserad brottslighet inom Europeiska unionen.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att begrunda denna rapport och att ta detta tillfälle i akt att till kommissionen och rådets generalsekretariat sända eventuella ytterligare relevanta upplysningar för att uppfylla sina skyldigheter i enlighet med artikel 6 i rambeslutet. Kommissionen uppmanar också de medlemsstater som förklarat att de håller på att utarbeta den lagstiftning som krävs att anta den så snabbt som möjligt och att sända texten till rådets generalsekretariat och kommissionen. Slutligen beklagar kommissionen att sex medlemsstater ännu inte har lämnat några uppgifter och uppmanar dem att omgående sända alla upplysningar som rör införlivandet av rambeslutet i deras nationella lagstiftning.

Kommissionen har för avsikt att anta ett meddelande om vinning av brott i slutet av 2008, i vilket det kommer att bedöma åtgärderna vid förverkande och återkrav av egendom som härrör från brottsliga gärningar och undersöka hur den kan stärka samarbetet mellan poliskåren och rättsväsendet för att beröva gärningsmännen deras olagliga inkomster.