



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 21.12.2016
SWD(2016) 469 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning

om gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og konfiskation

{COM(2016) 819 final}
{SWD(2016) 468 final}

Resumé
Konsekvensanalyse af forslag til forordning om gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og konfiskation
A. Behov for handling
Hvorfor? Hvad er problemstillingen?
Den nuværende retlige ramme for konfiskation af udbytte fra strafbart forhold i EU udgør ikke en effektiv løsning på udfordringen med lovovertrædere, der skjuler deres aktiver i andre medlemsstater. Kun ganske få afgørelser om indefrysning og konfiskation fuldbyrdes i andre medlemsstater. Dette betyder, at en for lille del af udbyttet fra strafbare handlinger indefrysnes og konfiskeres i EU, og at kriminelle derfor kan nyde godt af deres ulovlige udbytte. Man har identificeret adskillige årsager til den begrænsede anvendelse af de to rammeafgørelser. Et centralt problem består i, at de to nuværende instrumenter til gensidig anerkendelse ikke omfatter mange typer af afgørelser om indefrysning og konfiskation, der kan vedtages på nationalt plan (navnlig vedrørende ikkedomsbaseret konfiskation, men også udvidet konfiskation og konfiskation hos tredjemand). Desuden er de nuværende procedurer og attester unødvendigt komplicerede og ineffektive. Ud over ovennævnte problemer indeholder de nuværende instrumenter ingen bestemmelser om godtgørelse eller tilbagebetaling til ofre.
Hvilke resultater forventes der af initiativet?
Forslagets generelle mål er: 1. at indefryse og konfiskere flere aktiver, der stammer fra strafbare handlinger i grænseoverskridende tilfælde, med henblik på at forebygge og bekæmpe kriminalitet, herunder terrorisme og organiseret kriminalitet 2. at styrke beskyttelsen af ofrenes rettigheder i grænseoverskridende sager. De specifikke mål er: 1. at forbedre den gensidige anerkendelse af afgørelser om indefrysning og konfiskation i grænseoverskridende sager ved at udvide anvendelsesområdet for instrumentet til gensidig anerkendelse 2. at indføre enklere og hurtigere procedurer og attester 3. at øge antallet af ofre, der modtager grænseoverskridende godtgørelse.
Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?
Eftersom kriminelle ofte skjuler deres aktiver i andre medlemsstater, er det vigtigt med et effektivt grænseoverskridende samarbejde for at kunne beslaglægge udbytte af kriminalitet. EU-lovgivningen giver allerede mulighed for gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og konfiskation, men denne lovgivning har ikke holdt trit med den seneste udvikling i den nationale lovgivning i nogle medlemsstater og med den seneste EU-lovgivning om fælles minimumsregler. Dette forslag udvider mulighederne for samarbejde og betyder, at flere afgørelser om konfiskation vil kunne fuldbyrdes i andre medlemsstater. Den vil også give mulighed for at indføre enklere og hurtigere procedurer og attester. Den vil desuden indebære specifikke regler for ofrenes mulighed for at kræve tilbagebetaling eller godtgørelse i grænseoverskridende sager.
B. Løsninger
Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor?
Fire politiske løsningsmodeller blev overvejet: bevarelse af status quo (løsningsmodel 1), en løsningsmodel med soft law (løsningsmodel 2) og to løsningsmodeller med lovgivningspolitik

(løsningsmodel 3 og 4). Bevarelsen af *status quo* vil indebære, at man ikke indfører foranstaltninger på EU-niveau, mens de tre øvrige løsningsmodeller vil forbedre, i forskellige udstrækning, muligheden for at beslaglægge og konfiskere udbytte fra strafbar handling i grænseoverskridende sager. Løsningsmodel 2 (ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger/*soft law*) vil understøtte den gensidige anerkendelse af afgørelser om indefrysning og konfiskation gennem f.eks. uddannelse og formidling af bedste praksis samt fremme af brugen af internationale instrumenter til fremme af grænseoverskridende beslaglæggelse og konfiskation. Den forventede indvirkning vil imidlertid være forholdsvis begrænset, og nogle EU-medlemsstater vil stadig være udelukket fra at handle i forbindelse med visse anmodninger fra andre medlemsstater. Løsningsmodel 3 og 4 (lovgivningsmæssige foranstaltninger, der indebærer minimale til omfattende forpligtelser) vil medføre en forpligtelse til at anerkende og fuldbyrde en række afgørelser om indefrysning og konfiskation af udbytte fra strafbart forhold. Løsningsmodel 3 vil kun kræve anerkendelse af de afgørelser om indefrysning og konfiskation, der er indeholdt i direktiv 2014/42/EU. Løsningsmodel 4 vil kræve anerkendelse af afgørelser om konfiskation, der ikke er baseret på en retskraftig dom. Del-løsningsmodel 4a (medium løsningsmodel) vil være mere vidtgående end løsningsmodel 3 og omfatte alle typer af konfiskation ved strafbart forhold, inklusive strafferetlig konfiskation baseret på ikke retskraftig dom. Del-løsningsmodel 4b (maksimal løsningsmodel) vil ligeledes omfatte civilretlige eller administrative former for konfiskation, der ikke er baseret på en retskraftig dom. Den foretrukne løsningsmodel er del-løsningsmodel 4a, eftersom den omfatter et nyt instrument til gensidig anerkendelse med et udvidet anvendelsesområde, der dækker alle typer af afgørelser om indefrysning og konfiskation, der er udstedt i forbindelse med straffesager. Dermed supplerer den de harmoniseringsforanstaltninger, der blev indført ved direktiv 2014/42/EU. Den vil også medføre specifikke regler for beskyttelsen af ofrenes rettigheder i grænseoverskridende sager.

Hvem støtter hvilken løsning?

Medlemsstaterne anerkender behovet for at forbedre den gensidige anerkendelse af afgørelser om indefrysning og konfiskation med et nyt lovgivningsinstrument. Dermed støtter de en politisk løsningsmodel, der indebærer ny lovgivning (løsningsmodel 3, 4a eller 4b). Medlemsstaterne har imidlertid forskellige holdninger til, hvilke typer af foranstaltninger instrumentet skal dække. Løsningsmodel 3 vil ikke skabe større bekymringer hos medlemsstaterne, men vil ikke blive anset for tilstrækkelig af de medlemsstater, der har mere omfattende former for konfiskation. Løsningsmodel 4a vil være den løsningsmodel, som medlemsstaterne vil have nemmest ved at acceptere, eftersom de fleste medlemsstater allerede har bestemmelser, der omfatter strafferetlig konfiskation baseret på ikke retskraftig dom. Medlemsstaternes synspunkter på løsningsmodel 4b er ret delte. Europa-Parlamentet går ind for et forslag til lovgivning for at styrke den gensidige anerkendelse af afgørelser om konfiskation og indefrysning.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Kravet om at skulle anerkende en bredere vifte af afgørelser om indefrysning og konfiskation bør øge beløbsstørrelsen af udbytte fra strafbart forhold, der indefrys og beslaglægges på tværs af medlemsstaternes grænser. Derfor bør det i sidste ende føre til mindre udbytte for organiserede kriminelle og fratage kriminelle muligheden for at geninvestere deres udbytte for at finansiere yderligere kriminalitet. En større sandsynlighed for konfiskation har også en afskrækkende virkning på de kriminelle. Det bør ligeledes føre til mindre tab på medlemsstaternes indtægter. Indvirkningen på samfundet vil generelt være meget positiv, eftersom konfiskeret udbytte fra strafbart forhold kan gives tilbage til ofrene, som det blev stjålet fra, eller anvendes til noget positivt i samfundet.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?
Der vil ske en stigning i administrationsudgifterne for både de udstedende og de fuldbyrdende myndigheder som følge af stigningen i grænseoverskridende procedurer og fuldbyrdelsen af afgørelser om indefrysning og konfiskation. Disse administrationsudgifter vil imidlertid blive (mere end) opvejet af den forventede stigning i konfiskationen af grænseoverskridende aktiver. Der vil ligeledes opstå betydelige fordele ved forebyggelsen af kriminelle aktiviteter og terrorangreb, eftersom de kriminelle vil få frataget deres midler.
Hvordan påvirker den foretrukne løsning virksomhederne, herunder de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne?
Virksomheder, SMV'er og mikrovirksomheder vil ikke blive direkte berørt af dette forslag. Men beslaglæggelsen af udbytte fra strafbart forhold gør det vanskeligere for ulovlige virksomheder at operere, så på lang sigt bør det hjælpe lovlige virksomheder takket være den mindre konkurrence fra ulovlige aktører.
Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?
Kravet om at anerkende og fuldbyrde et større antal afgørelser om indefrysning og konfiskation vil føre til en stigning i omkostningerne for retshåndhævelse og judicielle myndigheder. Dette bør imidlertid blive udlignet af bedre muligheder for at konfiskere – og i givet fald genanvende – udbyttet af kriminalitet.
Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?
Muligheden for effektivt at indefryse og konfiskere udbytte fra strafbart forhold i grænseoverskridende sager og give aktiverne tilbage til ofre, når dette er hensigtsmæssigt, vil øge tiltroen til retssystemerne i medlemsstaterne og EU i almindelighed.
D. Opfølgning
Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?
Fem år efter den nye retsakts ikrafttræden.