EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 2.6.2020
COM(2020) 217 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Återvinning av tillgångar och förverkande:

Åtgärder för att se till att brott inte lönar sig

Innehållsförteckning

1. INLEDNING 2

1.1. Mål och huvudsakliga delar i direktiv 2014/42/EU 2

1.2. EU:s rättsliga ram för spårning, identifiering, frysning och förverkande av olagligt förvärvade tillgångar 3

1.3. Rapportens mål och struktur, informationsinsamling och metod 4

2. BEDÖMNING AV GENOMFÖRANDET AV DIREKTIVET 5

2.1. Allmän bedömning och direktivets inverkan på de nationella systemen för återvinning av tillgångar 5

2.2. Specifik bedömning av införlivandeåtgärderna i medlemsstaterna 6

2.2.1. Definitioner (artikel 2) 6

2.2.2. Tillämpningsområde (artikel 3) 6

2.2.3. Förverkande (artikel 4) 7

2.2.4. Utvidgat förverkande (artikel 5) 8

2.2.5. Förverkande hos tredje part (artikel 6) 9

2.2.6. Frysning (artikel 7) 10

2.2.7. Skyddsåtgärder (artikel 8) 10

2.2.8. Effektivt förverkande och verkställighet (artikel 9) 12

2.2.9. Förvaltning av fryst och förverkad egendom (artikel 10) 12

2.2.10. Statistik (artikel 11) 13

3. BEDÖMNING AV GENOMFÖRBARHETEN AV OCH DE EVENTUELLA FÖRDELARNA MED ATT INFÖRA YTTERLIGARE GEMENSAMMA REGLER OM FÖRVERKANDE ÄVEN UTAN FÖREGÅENDE FÄLLANDE DOM 14

4. IDENTIFIERING OCH SPÅRNING AV OLAGLIGT FÖRVÄRVADE TILLGÅNGAR 15

5. INTERNATIONELL DIMENSION OCH ÅTERVINNING AV TILLGÅNGAR 16

6. SLUTSATSER OCH FORTSATT ARBETE 17

1. INLEDNING

1.1. Mål och huvudsakliga delar i direktiv 2014/42/EU

Den organiserade brottsligheten är ett av de största hoten mot EU:s säkerhet. Enligt Europol utreds för närvarande över 5 000 organiserade kriminella grupper i Europa[1]. Den organiserade brottsligheten är vinstdriven och dess olagliga verksamhet genererar enorma vinster: den organiserade brottsligheten inom EU beräknas för närvarande generera vinster på omkring 110 miljarder euro om året[2].

Europol uppskattar att i EU fryses endast omkring 2 % av vinning av brott och 1 % förverkas. Det gör att organiserade kriminella grupper kan investera i att utöka sin brottsliga verksamhet och infiltrera den lagliga ekonomin[3]. Europol uppskattar att 0,7–1,28 % av EU:s BNP varje år används i misstänkta ekonomiska verksamheter[4].

Förverkandet av vinning av brott är ett viktigt led i kampen mot den grova och organiserade brottsligheten, eftersom det är ett sätt att se till att brottslingarna inte får del av sina ekonomiska vinster och att brott inte lönar sig.

Arbetet med att återvinna tillgångar sker i flera steg:

- **Identifiering och spårning** av olagligt förvärvade tillgångar.
- **Frysning och beslagtagande av tillgångar** för att senare kunna förverka dem.
- **Förvaltning av frysta och beslagtagna tillgångar** för att bevara deras värde.
- **Förverkande** av olagligt förvärvade tillgångar.
- **Avyttring av förverkade tillgångar**, vilket kan innebära att de återanvänds för allmännyttiga eller sociala ändamål.

2014 antog Europaparlamentet och rådet direktiv 2014/42/EU (nedan kallat *direktivet*) med minimiregler för frysning, förvaltning och förverkande av vinning av brott. Direktivet innehåller

- bestämmelser om **förverkande även utan föregående fällande dom** (åtminstone om den tilltalade eller misstänkta personen har avvikit eller är sjuk),
- bestämmelser om **utvidgat förverkande vid vissa angivna brott**,
- bestämmelser om **förverkande hos tredje man**,

1 https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017.

2 Transcrime, *From illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organised crime in Europe*, 2015. Rapporten finns på http://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2015/03/OCP-Full-Report.pdf.

3 Europol, *Does crime still pay? Criminal Asset Recovery in the EU – Survey of statistical information 2010–2014*, 2016. Rapporten finns på https://www.europol.europa.eu/publications-documents/does-crime-still-pay.

4 Europol, *From suspicion to action – Converting financial intelligence into greater operational impact*, 2017. Rapporten finns på https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact.

- förtydliganden om **frysning av egendom för att möjliggöra ett eventuellt senare förverkande, inklusive ”brådskande” frysning**,

- **strikta skyddsåtgärder** för att tillvarata rättigheterna för parter som berörs av frysnings- eller förverkandeförfaranden,

- regler som ska **möjliggöra upptäckt och spårning av egendom även efter en slutlig fällande dom** för att säkerställa effektiv verkställighet av ett beslut om förverkande,

- bestämmelser om **förvaltning av fryst och förverkad egendom**,

- krav på att medlemsstaterna ska **samla in och bevara uttömmande statistik om frysning och förverkande**.

I enlighet med protokoll 21 respektive 22 till fördraget om Europeiska unionen deltar Storbritannien och Danmark inte i antagandet av direktivet, som därför inte är bindande för eller tillämpligt på Storbritannien eller Danmark. Irland utövade sin rätt att delta i antagandet och tillämpningen av direktivet.

Enligt artikel 12 i direktivet var medlemsstaterna skyldiga att införliva dess bestämmelser i sin nationella lagstiftning senast den 4 oktober 2016.

1.2. EU:s rättsliga ram för spårning, identifiering, frysning och förverkande av olagligt förvärvade tillgångar

Vid sidan om direktiv 2014/42/EU är även antagandet av förordning (EU) 2018/1805 om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande[5] en viktig milstolpe på området återvinning av tillgångar. Förordningen ska underlätta gränsöverskridande återvinning av tillgångar och se till att det blir enklare och går snabbare att frysa och förverka vinning av brott inom hela EU. Den är tillämplig på alla beslut om frysning och förverkande som fattas inom ramen för straffrättsliga förfaranden. Den gäller alltså förverkande både när det finns och när det inte finns en fällande dom[6].

Möjligheterna att frysa och förverka tillgångar är direkt beroende av kapaciteten att effektivt spåra och identifiera dem. Enligt rådets beslut 2007/845/RIF7 ska medlemsstaterna inrätta eller utse nationella kontor för återvinning av tillgångar så att olagliga tillgångar så snart som möjligt kan spåras i hela EU.

Även på EU-nivå har åtgärder vidtagits för att säkerställa en snabbare tillgång till information. Under de senaste trettio åren har EU utarbetat en kraftfull ram för att bekämpa penningtvätt. Man har bland annat upprättat register över verkligt huvudmannaskap för juridiska enheter och juridiska konstruktioner samt centrala

5 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1805 av den 14 november 2018 om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande, EUT L 303, 28.11.2018, s. 1.

6 Den ska tillämpas från och med den 19 december 2020.

7 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, EUT L 332, 18.12.2007, s. 103.

bankkontoregister[8]. Direktiv 2019/1153 om användning av finansiell information ger brottsbekämpande myndigheter och kontor för återvinning av tillgångar direkt åtkomst till bankkontoinformation för att bekämpa allvarlig brottslighet[9].

1.3. Rapportens mål och struktur, informationsinsamling och metod

I enlighet med artikel 13 i direktivet innehåller avsnitt 2 i denna rapport en bedömning av direktivets genomförande. Avsnitt 2.1 innehåller en allmän bedömning och en genomgång av de åtgärder som medlemsstaterna antagit för att införliva bestämmelserna i direktivet. I avsnitt 2.2 görs en bedömning av var och en av direktivets bestämmelser. Rapporten innehåller fortlöpande exempel som ger läsaren en överblick över hur direktivet har införlivats i EU. Analysen i denna rapport bygger på den information som medlemsstaterna lämnat fram till den 1 december 2019.

Rapporten bygger även vidare på det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som antogs 2019 om analys av förverkandet i EU utan föregående fällande dom[10]. Avsnitt 3 är ett formellt svar på en förfrågan från Europaparlamentet och rådet om att bedöma genomförbarheten av och de eventuella fördelarna med att införa ytterligare gemensamma regler om förverkande av egendom som härrör från kriminell verksamhet även utan föregående fällande dom för sådan verksamhet avseende en viss person eller personer[11].

I avsnitt 4 i denna rapport granskas det arbete som bedrivs av kontoren för återvinning av tillgångar, som inrättades genom rådets beslut 2007/845/RIF, och de utmaningar som de ställs inför i sitt dagliga arbete.

Brottslingar överför och sprider sina olagligt förvärvade tillgångar mellan flera olika länder, vilket gör det svårt för de behöriga myndigheterna att spåra, frysa och förverka dessa tillgångar. Internationellt samarbete är därför avgörande för att effektivt kunna återvinna vinning av brott. I avsnitt 5 presenteras en översikt över de internationella instrument som är tillämpliga på återvinning av tillgångar.

Denna rapport påverkar inte eventuella ytterligare lagstiftnings- eller icke-lagstiftningsåtgärder i EU:s medlemsstater. Kommissionen kommer att fortsätta att kontrollera om de nationella åtgärderna överensstämmer med motsvarande bestämmelser i direktivet. Vid behov kommer kommissionen att använda sina verkställandebefogenheter enligt fördragen genom överträdelseförfaranden.

8 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och om ändring av direktiven 2009/138/EG och 2013/36/EU, EUT L 156, 19.6.2018, s. 43.

9 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1153 av den 20 juni 2019 om fastställande av bestämmelser för att underlätta användning av finansiell information och andra uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda eller lagföra vissa brott och om upphävande av rådets beslut 2000/642/RIF, EUT L 186, 11.7.2019, s. 122.

10 SWD(2019) 1050 final.

11 Rådets dokument 7329/1/14 REV 1 ADD 1.

2. BEDÖMNING AV GENOMFÖRANDET AV DIREKTIVET

2.1. Allmän bedömning och direktivets inverkan på de nationella systemen för återvinning av tillgångar

Endast åtta medlemsstater anmälde till kommissionen att de införlivat direktivet fullt ut i sina nationella rättsordningar före den 4 oktober 2016 då tidsfristen för införlivande löpte ut. Därför skickade kommissionen i november 2016 formella underrättelser till 18 medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Tyskland, Estland, Irland, Grekland, Kroatien, Cypern, Litauen, Luxemburg, Ungern, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien, Slovakien och Sverige) för underlåtenhet att anmäla nationella genomförandeåtgärder. 15 av dessa 18 medlemsstater har sedan dess anmält nationella genomförandeåtgärder till kommissionen och förklarat att de införlivat direktivet fullt ut. Efter att ha kontrollerat att de införlivat direktivet fullt ut beslutade kommissionen att avsluta överträdelseförfarandena mot dessa 15 medlemsstater. För närvarande pågår endast tre överträdelseförfaranden för underlåtenhet att anmäla införlivandeåtgärder. De avser Bulgarien, Luxemburg och Rumänien[12].

Analysen av de nationella genomförandeåtgärderna ger kommissionen kunskap om **hur direktivet påverkar de nationella systemen för återvinning och förverkande av tillgångar**. 24 av de 26 medlemsstater som är bundna av direktivet var tvungna att anta ny lagstiftning för att införliva direktivets bestämmelser i sina nationella rättsordningar[13]. I de flesta fall bestod de nationella genomförandeåtgärderna av ändringar av bestämmelser som redan fanns i den nationella lagstiftningen. Dessa **ändringar gav upphov till ändringar av följande juridiska begrepp**:

- **Definitionerna av *vinning* och *hjälpmedel*** (Bulgarien, Tjeckien, Estland, Grekland, Frankrike, Cypern och Finland).
- **Förverkande efter fällande dom** (Estland, Irland, Grekland, Spanien, Italien, Lettland, Österrike, Polen, Portugal och Finland).
- **Förverkande utan fällande dom** (Tyskland, Irland, Spanien, Cypern, Lettland, Malta, Portugal, Finland och Sverige).
- **Utvidgat förverkande och de brott för vilka utvidgat förverkande är möjligt** (Belgien, Tjeckien, Estland, Irland, Grekland, Spanien, Italien, Cypern, Lettland, Luxemburg, Ungern, Polen, Portugal och Sverige).
- **Förverkande hos tredje man** (Estland, Irland, Grekland, Cypern, Ungern, Polen, Portugal och Finland).
- **Frysning** (Österrike och Portugal).
- **Skyddsåtgärder** (Spanien, Frankrike, Lettland och Portugal).

[12] För Bulgariens, Luxemburgs och Rumäniens del är överensstämmelsekontrollen inte helt klar än. De delar som tas upp i denna genomföranderapport avser lagstiftning som dessa medlemsstater redan har anmält och påverkar inte framtida ändringar i lagstiftningen.

[13] Nederländerna och Slovenien uppgav att deras befintliga regler om frysning och förverkande var helt i överensstämmelse med direktivet och att inga ändringar behövdes.

- **Effektiv verkställighet av beslut om förverkande** (Lettland, Malta, Österrike och Portugal).

- **Förvaltning av fryst och förverkad egendom** (Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Grekland, Frankrike, Kroatien, Cypern, Lettland, Ungern, Malta, Portugal och Rumänien).

2.2. Specifik bedömning av införlivandeåtgärderna i medlemsstaterna

2.2.1. Definitioner (artikel 2)

I **artikel 2** definieras termerna ***vinning***, ***egendom***, ***hjälpmedel***, ***förverkande***, ***frysning*** och ***brott***.

Flera medlemsstater har inte uttryckligen införlivat dessa definitioner men begreppen finns inbäddade i den nationella lagstiftningen om frysning och förverkande.

Grekland och Cypern har definitioner av alla dessa termer i sin införlivandelagstiftning. Termen *vinning* definieras i Bulgarien, Tjeckien, Estland, Irland, Kroatien, Malta, Portugal, Finland och Sverige. *Egendom* definieras specifikt i Bulgarien, Tjeckien, Estland, Irland, Kroatien, Lettland, Ungern, Malta, Portugal, Rumänien, Slovenien och Slovakien. Termen *hjälpmedel* definieras i Tjeckien, Malta och Portugal. Termen *förverkande* definieras i Bulgarien, Lettland och Litauen. *Frysning* definieras i Österrike, Ungern och Nederländerna.

2.2.2. Tillämpningsområde (artikel 3)

Direktivets **tillämpningsområde** anges i **artikel 3**, där det **står vilka brott som kan leda till frysning och förverkande**. Artikel 3 innehåller direkta korshänvisningar till andra EU-instrument (led a–k) och de brott som de omfattar.

Även andra rättsliga instrument innehåller bestämmelser om frysning och förverkande av hjälpmedel och vinning av brott. Till exempel står det uttryckligen i artikel 10 i direktiv (EU) 2017/1371 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen[14] att medlemsstaterna ska möjliggöra frysning och förverkande av hjälpmedel vid, och vinning av, de brott som omfattas av direktivet[15].

De flesta medlemsstater (Belgien, Tjeckien, Tyskland, Kroatien, Italien, Cypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungern, Nederländerna, Österrike, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien, Finland och Sverige) använder sig av frysning och förverkande vid samtliga brott. Frankrike och Malta har möjliggjort frysning och förverkande vid samtliga brott som kan ge minst ett års fängelse. Bulgarien, Estland, Grekland och Spanien har möjliggjort frysning och förverkande vid samtliga uppsåtliga brott. Slovakien har möjliggjort detta vid samtliga brott, särskilt när gärningsmannen döms till livstids fängelse eller till ett ovillkorligt fängelsestraff för ett allvarligt brott. I Irland går det att frysa och förverka tillgångar vid en rad olika brott.

---

[14] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen, EUT L 198, 28.7.2017, s. 29.

[15] De brott som direktivet ska tillämpas på anges i bilagan till denna rapport.

2.2.3. Förverkande (artikel 4)

2.2.3.1. Förverkande efter fällande dom (artikel 4.1)

Enligt **artikel 4.1** ska medlemsstaterna, **om det meddelats en slutlig fällande brottmålsdom, möjliggöra förverkande av hjälpmedel och vinning av brott eller egendom till ett värde som motsvarar sådana hjälpmedel eller sådan vinning**. En sådan **slutlig fällande dom kan också vara följden av ett förfarande i den tilltalades utevaro**.

Alla medlemsstater har gjort det möjligt att förverka hjälpmedel och vinning av brott om det finns en slutlig fällande dom.

För förverkande av egendom till ett värde som motsvarar sådana hjälpmedel eller sådan vinning finns det i den nationella lagstiftningen i de flesta medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Grekland, Spanien, Cypern, Frankrike, Italien, Lettland, Luxemburg, Malta, Ungern, Österrike, Polen, Portugal, Slovenien, Slovakien, Finland och Sverige) möjlighet att förverka andra tillgångar till samma värde som hjälpmedel och vinning av brott. I flera medlemsstater (Tyskland, Estland, Irland, Kroatien, Litauen och Nederländerna) är det möjligt att kräva att den dömda personen betalar ett belopp som motsvarar värdet av de tillgångar som ska förverkas.

2.2.3.2. Förverkande utan föregående fällande dom (artikel 4.2)

Om förverkande på grundval av en slutlig fällande dom enligt artikel 4.1 inte är möjligt måste medlemsstaterna **göra det möjligt att förverka hjälpmedel och vinning av brott, åtminstone när det inledda straffrättsliga förfarandet inte kan fortsätta på grund av att den misstänkta eller tilltalade personen är sjuk eller har avvikit**.

Det faktum att det i Belgien, Estland, Nederländerna och Slovakien förekommer förfaranden i den tilltalades utevaro är tillräckligt för att uppfylla kravet i artikel 4.2.

I Malta och Österrike kan vid sjukdom och avvikelse förverkande ske även utan föregående fällande dom. De flesta medlemsstater (Bulgarien, Tjeckien, Tyskland, Irland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Italien, Cypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungern, Polen, Portugal, Slovenien och Finland) går i sin nationella lagstiftning längre än direktivets bestämmelser.

I Kroatien kan förverkande ske om i) den tilltalade antingen varaktigt inte kan ställas inför rätta eller inte är tillgänglig för myndigheterna och ii) värdet av tillgångarna överstiger 60 000 kuna (i skrivande stund cirka 8 000 euro). Bulgarien och Slovenien har infört förfaranden som gör det möjligt att förverka tillgångar i samband med civilrättsliga förfaranden när en person anklagas för en rad brott som anges i lagstiftningen. I båda medlemsstaterna är denna typ av förverkande inte beroende av en fällande brottmålsdom.

I Rumänien får man enligt nationell lagstiftning förverka egendom, vars rättmätiga ursprung inte kan förklaras, från personer med offentliga befattningar. Rättegångar kan också äga rum i den tilltalades utevaro när den tilltalade har avvikit eller bytt adress.

I Sverige omfattar införlivandelagstiftningen förverkande när den tilltalade eller misstänkte inte kan dömas på grund av ett ”oåterkalleligt hinder” (t.ex. om gärningsmannen har avlidit eller om åtalspreskription har inträtt). Enligt lagstiftningen

mot penningtvätt i Grekland kan vinning av brott förverkas om gärningsmannen har avlidit eller om brottmålet har avslutats eller inte kan tas upp till prövning.

2.2.4. Utvidgat förverkande (artikel 5)

2.2.4.1. Utvidgat förverkande (artikel 5.1)

Artikel 5 innehåller bestämmelser om utvidgat förverkande, som innebär att **medlemsstaterna ska möjliggöra förverkande av egendom som tillhör en person som har dömts för ett brott när i) brottet kan ge upphov till en ekonomisk fördel och ii) omständigheterna i målet visar att egendomen i fråga härrör från brottsliga handlingar.**

Analysen visar att beviskraven varierar mellan medlemsstaterna[16]. I Österrike är utvidgat förverkande endast tillåtet om det finns ”rimliga skäl att anta” att egendomen härrör från olaglig verksamhet. I Estland, Cypern och Nederländerna kan domstolen ”anta” att tillgångarna härrör från olaglig verksamhet. I Tjeckien innebär utvidgat förverkande att domstolen måste ”överväga” att delar av egendomen härrör från brottslig verksamhet. I Spanien måste domstolen ”baserat på välgrundade, objektiva bevis besluta” att egendomen härrör från olaglig verksamhet. I Lettland, Litauen och Malta måste domstolarna ”rimligen anse” att egendomen härrör från olaglig verksamhet. I Belgien måste det finnas ”allvarliga och konkreta indikationer” på att fördelarna härrör från brottet. I Sverige måste domstolen anse att det framstår som ”klart mera sannolikt att egendomen utgör utbyte av brottslig verksamhet än att så inte är fallet”. I Rumänien måste domstolen vara ”övertygad” om att egendomen härrör från brottsliga handlingar.

Införlivandelagstiftningen i de flesta medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Tyskland, Estland, Spanien, Kroatien, Ungern, Irland, Italien, Litauen, Luxemburg, Lettland, Malta, Polen, Portugal och Rumänien) innehåller kriterier som ska hjälpa den nationella domstolen att avgöra om de aktuella tillgångarna härrör från olaglig verksamhet (t.ex. om det finns en oproportionalitet mellan den berörda personens lagliga inkomst och värdet av personens tillgångar eller ekonomiska situation och livsstil). I flera medlemsstater är utvidgat förverkande inte möjligt om egendomens värde ligger under en viss tröskel, t.ex. under 12 500 euro i Litauen och under 200 000 zloty i Polen (i skrivande stund cirka 47 000 euro). I Bulgarien och Slovenien måste det finnas en oproportionalitet på minst 150 000 lev (i skrivande stund cirka 76 700 euro) respektive 50 000 euro mellan den misstänkta eller tilltalade personens lagliga inkomst och personens egendom. Även i slovakisk lagstiftning krävs det att det föreligger en oproportionalitet på minst 1 500 gånger minimilönen i landet mellan den misstänkta personens lagliga inkomst och personens tillgångar.

Vissa medlemsstater har infört tidsgränser för hur länge de förvärvade tillgångarna får anses härröra från brottsliga handlingar (t.ex. fem år före åtal i Belgien, Ungern, Portugal och Rumänien, sex år före åtal i Cypern och Irland, tio år före åtal i Bulgarien, fem år innan brottet begicks i Tjeckien, Litauen och Polen och sex år innan brottet begicks i Nederländerna).

[16] Viss försiktighet är nödvändig när man jämför formuleringarna i olika nationella standarder eftersom det förekommer olika inhemska tolkningar.

Bulgarien och Slovenien har införlivat denna bestämmelse i sin lagstiftning om civilt förverkande. Därmed blir det möjligt att förverka egendom som tillhör en person som inte har dömts för ett brott.

2.2.4.2. Brott för vilka utvidgat förverkande måste kunna tillämpas (artikel 5.2)

Enligt **artikel 5.2** måste **utvidgat förverkande kunna tillämpas *åtminstone* vid vissa uttryckligen angivna brott**[17] och **vid de brott i artikel 3 i direktivet som är straffbara (enligt ett EU-instrument eller nationell rätt) med ett frihetsberövande maximistraff på i vart fall fyra år**.

De flesta medlemsstater (Belgien, Belgien, Tjeckien, Estland, Irland, Grekland, Spanien, Kroatien, Ungern, Österrike, Portugal, Slovenien, Finland och Sverige) har upprättat särskilda förteckningar över de brott för vilka utvidgat förverkande är möjligt. Vidare har flera medlemsstater även möjliggjort utvidgat förverkande vid alla brott som är belagda med fängelsestraff på minst tre år (Österrike) eller minst fyra år (Tjeckien, Finland och Sverige). Tyskland, Italien, Cypern och Litauen har möjliggjort utvidgat förverkande vid alla brott. Malta har möjliggjort utvidgat förverkande vid alla brott som kan ge fängelse i mer än ett år. Frankrike har möjliggjort utvidgat förverkande vid brott som kan ge fängelse i minst fem år. Irland, Luxemburg och Rumänien har möjliggjort utvidgat förverkande vid alla brott som är belagda med fängelsestraff på minst fyra år. Flera medlemsstater (Finland, Frankrike, Lettland, Luxemburg, Nederländerna, Polen och Rumänien) ställer i sin införlivandelagstiftning krav på att brottet måste ge upphov till en ekonomisk vinst. I de flesta fall har utvidgat förverkande till stor del möjliggjorts vid de brott som anges i artikel 5.2.

2.2.5. Förverkande hos tredje part (artikel 6)

Enligt **artikel 6** ska medlemsstaterna **möjliggöra förverkandet av vinning av brott som överförts direkt eller indirekt av en misstänkt eller tilltalad till tredje man**. Enligt artikel 6 bör förverkande hos tredje man åtminstone möjliggöras om tredje man hade kännedom om eller borde ha haft kännedom om att överföringens eller förvärvets syfte var att undvika förverkande.

Belgien, Ungern, Österrike och Slovakien förlitar sig på allmänna förverkanderegler, där fokus ligger på föremålets olagliga ursprung och där föremålet kan förverkas oavsett om det tillhör den misstänkta eller tilltalade eller tredje man. Övriga medlemsstater har infört särskilda bestämmelser om förverkande hos tredje man.

Det ”intellektuella” kravet på att tredje man ”hade kännedom om eller borde ha haft kännedom om att överföringens eller förvärvets syfte var att undvika förverkande” har återspeglats i införlivandelagstiftningen i de flesta medlemsstater (Bulgarien, Tjeckien, Tyskland, Estland, Irland, Grekland, Spanien, Cypern, Litauen, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Slovenien, Finland och Sverige). Frankrike, Lettland och Luxemburg talar i sin införlivandelagstiftning om förverkande av egendom som en dömd person har ”till sitt förfogande”. Enligt den italienska lagstiftningen får man förverka egendom/fördelar som dömda personer äger ”genom en fysisk eller juridisk person”.

[17] Innehållet i artikel 5.2 anges i bilagan till denna rapport.

Enligt den kroatiska lagstiftningen får man förverka olaglig egendom som ”överförts till en person eller inte förvärvats i god tro”.

I artikel 6 nämns bara förverkande av ”vinning, [...] som överförts direkt eller indirekt av en misstänkt eller tilltalad till tredje man”. Trots det har några medlemsstater (Tjeckien, Tyskland, Estland, Irland, Grekland, Frankrike, Cypern, Litauen, Luxemburg, Nederländerna, Österrike och Portugal) i sin införlivandelagstiftning även möjliggjort förverkande av hjälpmedel som överförts till eller förvärvats av tredje man.

I Rumänien får enligt nationell lagstiftning egendom förverkas hos familjemedlemmar och juridiska personer. I Bulgarien har bestämmelsen införlivats i den civila förverkandelagstiftningen som är tillämplig på en särskild förteckning över brott.

Enligt artikel 6.2 ska rättigheterna för tredje man som handlar i god tro inte påverkas. Nästan alla medlemsstater har införlivandelagstiftning som överensstämmer med denna bestämmelse i direktivet och säkerställer att rättigheterna för tredje man som handlar i god tro upprätthålls.

2.2.6. Frysning (artikel 7)

Enligt **artikel 7.1** ska medlemsstaterna **vidta de åtgärder som krävs för att möjliggöra frysning av egendom för att möjliggöra ett eventuellt senare förverkande**. Här ges även möjlighet till **brådskande frysning av egendom för att undvika att den skingras (dvs. säljs, överförs, förbrukas eller förstörs)**.

Alla medlemsstater har möjliggjort frysning av egendom för att möjliggöra ett eventuellt senare förverkande. Tyskland, Tjeckien, Estland, Irland, Italien, Lettland, Luxemburg, Ungern, Polen, Portugal, Slovakien och Sverige har gett sina åklagar- och brottsbekämpande myndigheter befogenhet att vidta brådskande åtgärder och frysa egendom även innan det finns ett rättsligt godkännande. I Belgien, Bulgarien, Grekland, Spanien, Ungern, Cypern, Litauen, Malta, Nederländerna, Österrike, Slovenien och Rumänien kan formuleringen i införlivandelagstiftningen tolkas så att den inbegriper det ”brådskande” inslag som är förenat med tillfälliga åtgärder.

Enligt **artikel 7.2** ska medlemsstaterna möjliggöra frysning av **tredje mans egendom för att möjliggöra ett eventuellt senare förverkande**. Detta är möjligt i alla medlemsstater.

2.2.7. Skyddsåtgärder (artikel 8)

Direktivet berör inte bara rättigheterna för misstänkta eller tilltalade personer, utan även för tredje man som inte åtalas. I artikel 8 anges specifika skyddsåtgärder och rättsmedel som ska garantera att grundläggande rättigheter för personer som berörs av frysnings- och/eller förverkandeåtgärder tillvaratas.

Enligt **artikel 8.1** ska **personer som berörs av frysnings- eller förverkandeåtgärder ha rätt till ett effektivt rättsmedel och en opartisk domstol så att deras rättigheter tillvaratas**. Ingen av medlemsstaterna återspeglar uttryckligen formuleringen i denna bestämmelse i sina nationella genomförandeåtgärder. Medlemsstaterna har huvudsakligen uppfyllt direktivets krav med hjälp av åtgärder i sina straffprocesslagar.

Enligt **artikel 8.2** ska **den som drabbats av ett beslut om frysning underrättas om beslutet och skälen till detta så snart som möjligt efter det att beslutet har verkställts**. När det är nödvändigt för att förhindra att det inverkar menligt på en pågående utredning får de behöriga myndigheterna skjuta upp underrättelsen.

De nationella genomförandeåtgärderna i de flesta medlemsstater visar att personer som drabbats av ett beslut om frysning underrättas om beslutet och skälen till detta. I en medlemsstat är det oklart om den drabbade underrättas enskilt om beslutet, eftersom beslut om frysning enligt de nationella genomförandeåtgärderna ska kungöras i landets officiella tidning. Att underrättelsen ska ske omedelbart återspeglas i lagstiftningen i hälften av medlemsstaterna (Belgien, Tjeckien, Estland, Grekland, Frankrike, Kroatien, Litauen, Luxemburg, Österrike, Polen, Slovenien, Finland och Sverige). De flesta medlemsstater (Belgien, Tjeckien, Estland, Irland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Italien, Lettland, Litauen, Ungern, Österrike, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien och Finland) har i sin lagstiftning uttryckligen gjort det möjligt att skjuta upp underrättelsen av ett beslut om frysning för att förhindra att den inverkar menligt på en pågående utredning.

Enligt **artikel 8.3** ska **beslutet om frysning endast förbli i kraft så länge som det är nödvändigt för att bevara egendomen för att möjliggöra ett eventuellt senare förverkande**. Nästan alla medlemsstater har säkerställt att ett beslut om frysning endast förblir i kraft så länge som det är nödvändigt.

I **artikel 8.4** anges att den **drabbade personen ska kunna bestrida beslutet om frysning inför domstol**. Denna skyldighet har införlivats i de flesta medlemsstater genom allmänna straffprocessregler.

Enligt **artikel 8.5** ska **egendom som frysts, men som inte därefter förverkas, omedelbart återlämnas till den drabbade personen**. Detta krav återspeglas uttryckligen i de flesta medlemsstaters nationella genomförandeåtgärder (Belgien, Tjeckien, Estland, Grekland, Frankrike, Italien, Lettland, Litauen, Ungern, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien, Slovakien och Sverige).

Enligt **artikel 8.6** ska en **person som drabbats av ett beslut om frysning underrättas om beslutet och skälen till detta**. **Den drabbade personen måste ges möjlighet att bestrida beslutet inför domstol**. Denna skyldighet har införlivats i de flesta medlemsstater genom allmänna straffprocessregler.

Enligt **artikel 8.7** ska **personer vars egendom berörs av ett beslut om förverkande ha rätt att få tillgång till en advokat under hela förverkandeförfarandet**. Alla medlemsstater har införlivat denna bestämmelse för mål där den person som berörs av förverkandeförfarandet anklagas för ett brott. Läget är dock mindre klart när det gäller andra personer som berörs av förverkandeförfarandet.

Enligt **artikel 8.8** ska **en person som berörs av det förfarande som avses i artikel 5 ha möjlighet att bestrida omständigheterna i målet, däribland de konkreta uppgifter och det tillgängliga bevismaterial som gör att egendomen anses härröra från brottsliga handlingar**. Denna skyldighet har införlivats i de flesta medlemsstater genom allmänna straffprocessregler.

Enligt **artikel 8.9** ska **tredje man ha rätt att hävda äganderätt eller annan egendomsrätt**. Flera medlemsstater (Belgien, Cypern, Tyskland, Estland, Grekland, Luxemburg, Österrike och Portugal) nämner uttryckligen tredje mans rätt att delta i

förverkandeförfarandet i sin straffprocesslagstiftning. I andra medlemsstater (Irland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Italien, Lettland, Ungern, Malta, Nederländerna, Slovenien, Rumänien, Finland och Sverige) har detta krav införlivats genom allmänna straffprocessregler där det föreskrivs att den ”intressent” eller ”berörda” person som drabbats av förverkande har rätt att hävda egendomsrätt. I flera medlemsstater kan tredje man hävda sina rättigheter i civilrättsliga förfaranden.

Enligt **artikel 8.10** ska **förverkandeåtgärden inte hindra brottsoffer från att begära ersättning**. De flesta medlemsstater säkerställer i sin införlivandelagstiftning att en förverkandeåtgärd inte hindrar ett brottsoffer från att begära ersättning.

2.2.8. Effektivt förverkande och verkställighet (artikel 9)

Enligt **artikel 9** ska medlemsstaterna **möjliggöra upptäckt och spårande av den egendom som ska frysas och förverkas även efter en slutlig fällande dom**. **Syftet är att möjliggöra full verkställighet av beslut om förverkande när ingen egendom – eller otillräcklig sådan – inledningsvis identifierats och beslutet om förverkande ännu inte har verkställts**.

De flesta medlemsstater (Belgien, Tjeckien, Tyskland, Estland, Spanien, Grekland, Frankrike, Italien, Litauen, Ungern, Malta, Nederländerna, Österrike, Polen, Portugal, Slovakien, Finland och Sverige) har i sin nationella strafflagstiftning bestämmelser som gör att de behöriga myndigheterna kan upptäcka och spåra den dömda personens egendom även efter en slutlig fällande dom för att fullt ut verkställa ett utfärdat beslut om förverkande. Lettland har antagit ny lagstiftning för att efterleva detta krav i direktivet.

I Estland måste enligt införlivandelagstiftningen den ekonomiska utredningen inledas inom två år från det att domstolens dom vunnit laga kraft. Ett liknande villkor finns i Slovenien, men där måste utredningen inledas inom ett år. I den grekiska införlivandelagstiftningen anges uttryckligen att egendom eller tillgångar får frysas efter fällande dom. I Bulgarien har detta krav införlivats med hjälp av åtgärder i lagen om genomförande av straffrättsliga påföljder och häktning samt i processlagen om skatt och socialförsäkring. I en medlemsstat (Belgien) ger införlivandelagstiftningen centralkontoret för beslagtagande och förverkande befogenhet att spåra och upptäcka egendom efter fällande dom.

2.2.9. Förvaltning av fryst och förverkad egendom (artikel 10)

Enligt **artikel 10.1** ska alla medlemsstater se till att **fryst egendom förvaltas på lämpligt sätt för att möjliggöra ett eventuellt senare förverkande**. Alla medlemsstater har antagit bestämmelser som ska säkerställa en lämplig förvaltning av fryst egendom. 13 medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Irland, Grekland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal och Rumänien) har inrättat eller håller på att inrätta kontor för förvaltning av tillgångar för att säkerställa förvaltningen av fryst egendom i syfte att bibehålla dess ekonomiska värde.

Enligt **artikel 10.2** är medlemsstaterna skyldiga att **se till att fryst eller beslagtagen egendom säljs eller överförs vid behov**. Nästan alla medlemsstater har antagit åtgärder för att införliva denna skyldighet. Två medlemsstater har endast gjort det möjligt att sälja eller överföra fryst egendom när denna räknas som lös egendom.

Enligt **artikel 10.3** ska medlemsstaterna **överväga att återanvända förverkad egendom för allmännyttiga eller sociala ändamål**. Trots att artikel 10.3 inte är bindande har 19 medlemsstater särskild lagstiftning om användningen av förverkad egendom för allmännyttiga eller sociala ändamål (Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Tyskland, Grekland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Italien, Cypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungern, Österrike, Polen, Portugal, Rumänien och Slovenien)[18].

2.2.10. Statistik (artikel 11)

Enligt **artikel 11** är medlemsstaterna skyldiga att **samla in och bevara statistik om i) antalet verkställda beslut om frysning och förverkande och ii) det uppskattade värdet på den frysta respektive återvunna egendomen vid tidpunkten för förverkandet**. Medlemsstaterna måste årligen skicka denna statistik till kommissionen.

Elva medlemsstater (Bulgarien, Tjeckien, Grekland, Frankrike, Italien, Cypern, Litauen, Malta, Portugal, Slovenien och Sverige) har uttryckligen införlivat kravet på att samla in statistik i sin nationella lagstiftning. Övriga medlemsstater har inte uttryckligen införlivat detta krav i sin lagstiftning men de flesta av dem har ändå skickat statistik till kommissionen.

Under 2017 och 2018 skickade de flesta medlemsstaterna på kommissionens begäran statistik till kommissionen enligt artikel 11. Analysen visar att även om artikel 11 har lett till framsteg när det gäller metoder för insamling av uppgifter om frysning och förverkande finns det fortfarande stort utrymme för förbättringar. Detta gäller särskilt uppgifter om antalet ansökningar om verkställighet av beslut om frysning och förverkande i en annan medlemsstat och värdet på den egendom som återvunnits efter verkställighet i en annan medlemsstat[19]. Medlemsstaterna skulle ytterligare kunna förbättra samordningen mellan de olika myndigheter som deltar i förfarandet för återvinning av tillgångar (t.ex. kontor för förvaltning av tillgångar, brottsbekämpande och rättsliga myndigheter, kontor för återvinning av tillgångar) för att säkerställa att uppgifterna återspeglar hela bilden i medlemsstaterna.

Ett gediget statistiskt underlag är avgörande för att kunna utvärdera metoder och politik när det gäller förverkande. Därför kommer Eurostats expertis att behövas vid bedömningen av de mottagna uppgifternas tillgänglighet och kvalitet. Eurostats inblandning i den framtida insamlingen av uppgifter om frysning och förverkande kan leda till bättre samordning i medlemsstaterna.

---

[18] Det är viktigt att betona att medlemsstaterna i skäl 13 i direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer uppmuntras att använda egendom som tagits i beslag och förverkats som hjälpmedel till och vinning av brott som avses i det direktivet för att främja hjälp till och skydd för brottsoffer, vilket inbegriper ersättning till brottsoffer. Detta beskrivs närmare i Europeiska kommissionens andra framstegsrapport (COM(2018) 777 final) och (SWD(2018) 473 final).

[19] Medlemsstaterna måste för närvarande endast skicka sådana uppgifter till kommissionen om de finns tillgängliga på central nivå. I artikel 11.3 i direktivet uppmuntras de att samla in uppgifterna centralt.

3. BEDÖMNING AV GENOMFÖRBARHETEN AV OCH DE EVENTUELLA FÖRDELARNA MED ATT INFÖRA YTTERLIGARE GEMENSAMMA REGLER OM FÖRVERKANDE ÄVEN UTAN FÖREGÅENDE FÄLLANDE DOM

När direktivet antogs gjorde Europaparlamentet och rådet ett gemensamt uttalande där de uppmanade kommissionen att ”*snarast möjligt och med beaktande av de olika rättsliga systemen och traditionerna i medlemsstaterna analysera genomförbarheten av och de eventuella fördelarna med att införa ytterligare gemensamma regler om förverkande av egendom som härrör från kriminell verksamhet även utan föregående fällande dom för sådan verksamhet avseende en viss person eller personer*”[20].

Som ett led i arbetet med att ta fram ett svar på denna uppmaning anordnade kommissionen tre expertmöten om förverkande utan föregående fällande dom[21]. Den offentliggjorde även ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar med titeln *Analysis of non-conviction based confiscation measures in the European Union*[22]. Analysen sågs som ett led i arbetet med att utarbeta det svar till medlagstiftarna som anges i denna rapport.

I arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar konstaterade kommissionen att medlemsstaterna tillämpar en rad olika system för förverkande utan föregående fällande dom. Dessa system omfattar alltifrån klassiskt förverkande utan föregående fällande dom i enlighet med artikel 4.2 i direktivet till mer genomgripande åtgärder, bl.a. i) förfaranden inriktade på de olagliga tillgångarna i sig (*in rem*[23]) eller ii) åtgärder mot omotiverad förmögenhet[24]. Medan klassiskt förverkande utan föregående fällande dom nästan uteslutande har sin grund i straffrätten används förfaranden *in rem* eller förfaranden som rör omotiverad förmögenhet i straffrättsliga, civilrättsliga eller administrativa förfaranden.

Sedan förverkandedirektivet införlivats går det att se en större konvergens mellan medlemsstaternas system för förverkande utan föregående fällande dom. Trots det finns det fortfarande stora skillnader mellan medlemsstaternas åtgärder avseende sådant förverkande, både i omfattning och utformning. Som bekräftas av kommissionens bedömning har de flesta medlemsstaterna gått längre än de minimikrav som anges i artikel 4.2 i direktivet.

Trenden i EU:s medlemsstater går mot mer genomgripande system för förverkande utan föregående fällande dom än som föreskrivs i artikel 4.2 i direktivet. Kommissionen konstaterade vid sin analys i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar att även genomgripande och kraftfulla system för förverkande utan föregående fällande dom kan uppfylla de nationella domstolarnas och Europadomstolens krav avseende grundläggande rättigheter.

---

20 Rådets dokument 7329/1/14 REV 1 ADD 1.

21 Två möten under 2016 som hölls den 16 september och den 17 november samt ett möte under 2019 som hölls den 9 september.

22 SWD(2019) 1050 final.

23 Förfaranden *in rem* (åtgärder mot tillgångarna, inte personen) inleds för att förverka tillgångar som förvärvats genom olagliga handlingar.

24 Vid förfaranden som rör omotiverad förmögenhet jämförs den faktiska egendom som en person har förvärvat med inkomster som personen har deklarerat för att upptäcka eventuella skillnader dem emellan. Det är inte nödvändigt att fastställa en direkt eller indirekt koppling till ett förbrott.

Flera medlemsstater har kraftfullare system för förverkande utan föregående fällande dom i vilka de förlitar sig på förfaranden *in rem* eller förfaranden avseende omotiverad förmögenhet. Dessa system har visat sig vara effektiva när det gäller att återvinna olagligt förvärvade tillgångar. Några system för förverkande utan föregående fällande dom, t.ex. dem i Italien och Tyskland, verkar särskilt lovande. Kommissionen kommer att närmare analysera i vilken utsträckning dessa modeller kan fungera som mall för ett eventuellt framtida europeiskt system för förverkande utan föregående fällande dom. Kommissionens analys på området bygger för närvarande på expertmöten och teoretiska överväganden. Baserat på resultatet i avsnitt 2.2.10 (statistik (artikel 11)) kan den statistik som medlemsstaterna lämnar in enligt artikel 11 i direktivet för närvarande inte användas som tillförlitligt underlag för att bedöma förverkande utan föregående fällande dom. Detta gör att kommissionen inte kan genomföra någon kvantitativ analys av de nationella systemens effektivitet.

Dessa insatser för att förbättra systemen för återvinning av tillgångar måste ses i sitt politiska och samhälleliga sammanhang. Den organiserade brottsligheten är fortfarande ett av de största hoten mot vår säkerhet och en av de saker som oroar allmänheten mest. Organiserade kriminella grupper anpassar sig enkelt till nya förhållanden och hittar ständigt nya sätt att undgå upptäckt. De är ofta inblandade i flera olika typer av allvarlig brottslighet. Extern forskning[25] visar att den organiserade brottslighetens infiltration i ekonomin är betydande i nästan hälften av medlemsstaterna. Det är uppenbart att de tillgångar som för närvarande beslagtas i EU inte motsvarar vare sig de brottsbekämpande myndigheternas eller allmänhetens förväntningar. Den organiserade brottsligheten påverkar sina direkta offer men dess infiltration i den lagliga ekonomin utgör även ett hot mot EU:s inre marknad. Detta påverkar i sin tur allmänhetens förtroende för offentliga institutioners oberoende och effektivitet och för rättsstatsprincipen. EU och dess medlemsstater bör därför fortsätta att arbeta för att i högre grad kunna frysa och förverka tillgångar i EU.

Kommissionen anser att det är genomförbart att införa ytterligare åtgärder som rör förverkande utan föregående fällande dom och att det finns potentiella fördelar med detta när det gäller att i högre grad kunna frysa och förverka vinning av brott.

4. IDENTIFIERING OCH SPÅRNING AV OLAGLIGT FÖRVÄRVADE TILLGÅNGAR

Möjligheterna att frysa och förverka tillgångar är direkt beroende av myndigheternas kapacitet att effektivt spåra och identifiera dem. I rådets beslut 2007/845/RIF fastställs minimiregler med krav på att medlemsstaterna ska inrätta eller utse nationella kontor för återvinning av tillgångar för att underlätta spårande och identifiering av vinning och annan egendom som härrör från brott och som kan bli föremål för ett beslut om frysning, beslagtagande eller förverkande.

Sedan 2015 har alla medlemsstater utsett kontor för återvinning av tillgångar och Europol Siena har blivit kontorens mest använda system för säkert informationsutbyte (i alla medlemsstater utom Cypern, Malta, Rumänien och Slovenien deltar kontoren för

[25] Information om projektet MORE – Modelling and mapping the risk of Serious and Organised Crime Infiltration in legitimate businesses across European territories and sectors – finns på https://www.swp-berlin.org/en/projects/completed-projects-compl/more/.

återvinning av tillgångar i Siena-samarbetet). Utbytet av information mellan kontoren för återvinning av tillgångar har ökat dramatiskt de senaste åtta åren, från 539 utbyten 2012 till 7 659 utbyten 2019.

Sedan 2009 har kommissionen anordnat möten på EU:s plattform för kontor för återvinning av tillgångar. Vid dessa möten kan kontoren utbyta bästa praxis med varandra, diskutera strategiska och operativa frågor och underlätta informationsutbytet. Sedan 2011 har kommissionen och Europol även anordnat en form av enklare sakkunniggranskning för att granska de centrala delarna i de nationella systemen för återvinning av tillgångar.

I takt med att ett allt större fokus läggs på återvinning av tillgångar och att samarbetet mellan kontoren för återvinning av tillgångar ökar har kontoren fått allt fler förfrågningar om spårning som de måste kunna hantera. Kontoren tog upp flera problem i samband med helhetsbedömningen av EU:s säkerhetspolitik 2017[26], och mer nyligen under mötet på kontorens plattform i maj 2019. Dessa problem handlade bland annat om

- behovet av att ge kontoren för återvinning av tillgångar snabb åtkomst till vissa grundläggande uppgifter,

- behovet av att utbyta information via Siena för att snabbt och säkert kunna utbyta information om brott,

- behovet av att utöka kontorens befogenheter (t.ex. för att kunna frysa tillgångar i brådskande fall och kunna spåra tillgångar efter en slutlig fällande brottmålsdom),

- behovet av att fastställa fasta och strikta tidsgränser inom vilka ett kontor för återvinning av tillgångar måste besvara en förfrågan från en motpart.

Kommissionen kommer att undersöka möjligheterna att ytterligare förbättra spårning och identifiering av olagligt förvärvade tillgångar.

5. INTERNATIONELL DIMENSION OCH ÅTERVINNING AV TILLGÅNGAR

Frysning och förverkande av vinning av brott anses också vara ett effektivt verktyg för att bekämpa allvarlig och organiserad brottslighet på internationell nivå. Förenta nationernas konventioner mot gränsöverskridande organiserad brottslighet[27] (UNTOC som antogs 2000) och mot korruption[28] (UNCAC som antogs 2003) innehåller bestämmelser som innebär att de stater som undertecknat konventionerna måste i) möjliggöra spårning, frysning och förverkande av olagliga tillgångar inom sina territorier och ii) utbyta information och samarbeta i samband med återvinning av tillgångar. Dessa konventioner har ratificerats både av EU och alla medlemsstater. De har ratificerats av över 185 länder och har därmed en nästan universell tillämpning.

---

[26] Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, *Comprehensive Assessment of EU Security Policy*, SWD(2017) 278 final. Dokumentet finns på https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b43f3517-720a-11e7-b2f2-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

[27] https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html.

[28] https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html.

Europarådets Warszawakonvention om penningtvätt och förverkande[29] som antogs 2005 är en annan viktig internationell överenskommelse. Den möjliggör frysning och förverkande av tillgångar och internationellt samarbete vid återvinning av tillgångar. Konventionen har ratificerats av de flesta av Europarådets medlemmar, inklusive 21 EU-medlemsstater. Konventionens bestämmelser om utbyte av information och ömsesidig rättslig hjälp har med framgång använts i flera fall som rör samarbete mellan medlemsstater och grannländer.

När det gäller kampen mot penningtvätt och terrorfinansiering gäller liknande åtgärder enligt de standarder som tagits fram av arbetsgruppen för finansiella åtgärder. Enligt dessa ska länderna införa kraftfulla frysnings- och förverkandeåtgärder och kunna samarbeta för att återvinna tillgångar. Arbetsgruppen anser att insatser för att minska behållningen av brott påverkar balansen mellan risk och behållning och att risken att gå miste om vinsterna kan avskräcka vissa från att begå brott. De menar att detta också kan göra det möjligt att helt eller delvis ge brottsoffer ersättning, även när vinning flyttas runt i världen, något som är särskilt relevant när det kommer till återvinning av tillgångar[30].

De förfaranden för ömsesidigt bistånd som gäller enligt Förenta nationernas och Europarådets konventioner är formalistiska och kan ta lång tid att förbereda. Det är därför viktigt att hålla informella samråd mellan myndigheterna i de berörda länderna innan sådana förfaranden inleds. Det kommer att göra det möjligt att på ett korrekt sätt ta fram all relevant information enligt de krav som gäller i det land som tar emot förfrågan och att undvika att behöva göra om förfarandet på grund av formella fel. Nätverk av personer som arbetar med återvinning av tillgångar, t.ex. Camden Asset Recovery Inter-Agency Network (CARIN), erbjuder stöd i samband med dessa förfaranden. Dessa informella nätverk har kontaktpunkter för brottsbekämpande och rättsliga myndigheter i alla medlemsländer, vilket underlättar det informella utbytet av information om både i) identifiering och spårning av tillgångar och ii) utarbetandet av förfrågningar om ömsesidig rättslig hjälp. Tillsammans med de besläktade regionala myndighetsnätverken för återvinning av tillgångar (*Asset Recovery Inter-Agency Networks, ARIN*)[31] spänner CARIN-nätverket över 150 länder och jurisdiktioner.

6. SLUTSATSER OCH FORTSATT ARBETE

På senare år har EU gjort betydande insatser för att bistå vid ekonomiska utredningar och harmonisera medlemsstaternas lagstiftning om förverkande. Antagandet av direktivet har lett till väsentliga förbättringar i medlemsstaternas ramar för återvinning av tillgångar. 24 av 26 medlemsstater som är bundna av direktivet har sedan 2014 antagit ny lagstiftning för att säkerställa att deras lagstiftning lever upp till direktivets högt ställda krav. Genomförandet av direktivet i EU kan överlag betraktas som tillfredsställande.

---

29 Europarådets konvention om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott och om finansiering av terrorism, CETS nr 198.

30 Arbetsgruppen för finansiella åtgärder, *Best Practices Paper – Best practices on confiscation (recommendations 4 and 38) and a framework for ongoing work on asset recovery*, oktober 2012. Dokumentet finns på https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Best%20Practices%20on%20%20Confiscation%20and%20a%20Framework%20for%20Ongoing%20Work%20on%20Asset%20Recovery.pdf.

31 De regionala ARIN-nätverken består bland annat av ARINSA (södra Afrika), RRAG (Latinamerika), ARIN-AP (Asien och Stillahavsområdet), ARIN-EA (östra Afrika), ARIN-WA (västra Afrika) och ARIN-CARIB (Västindien).

De allmänna förbättringarna i medlemsstaternas rättsliga ramar om återvinning av tillgångar återspeglas också i de positiva omdömen som de fått vid de utvärderingar som gjorts enligt de standarder som tagits fram av arbetsgruppen för finansiella åtgärder. Hittills har 16 av de medlemsstater som måste införliva direktivet utvärderats. Samtliga konstaterades helt eller nästan helt uppfylla de krav som ställs angående frysning och förverkande[32]. Det sammantagna resultatet i fråga om förverkade tillgångar är dock inte tillfredsställande och andelen förverkade tillgångar i EU är fortfarande mycket låg.

Den analys som gjorts i denna rapport visar att det finns utrymme för ytterligare förbättringar när det gäller återvinning av tillgångar. Detta kan t.ex. åstadkommas genom att i) se till att direktivet är tillämpligt på fler brott, ii) införa effektivare regler för förverkande utan föregående fällande dom, iii) vara noggrannare vid förvaltningen av frysta tillgångar, iv) införa bestämmelser om avyttring av tillgångar, bl.a. om återanvändning av förverkade tillgångar för sociala ändamål, v) fastställa regler om ersättning till brottsoffer och vi) ge kontoren för återvinning av tillgångar ökad kapacitet att spåra och identifiera olagliga tillgångar.

Kommissionen kommer därför att undersöka möjligheterna till ökad harmonisering av EU:s system för återvinning av tillgångar. Denna undersökning kommer att omfatta både direktiv 2014/42/EU och rådets beslut 2007/845/RIF eftersom möjligheterna att frysa och förverka olagliga tillgångar är direkt beroende av kapaciteten att spåra och identifiera dem.

En eventuell översyn av direktivet och rådets beslut skulle resultera i en generell modernisering av EU:s lagstiftning om återvinning av tillgångar och ytterligare öka de behöriga myndigheternas kapacitet att säkerställa att brott inte lönar sig.

[32] Mer information om FATF/Moneyvals ömsesidiga utvärderingar finns på http://www.fatf-gafi.org/.