EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 10.4.2026
COM(2026) 156 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

om anvendelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1805 af 14. november 2018 om gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation

Indholdsfortegnelse

1. INDLEDNING 2
2. GENERELLE PUNKTER TIL VURDERING 5
   2.1. Generelle spørgsmål 5
   2.2. Frister og svartider (artikel 9 og artikel 20, artikel 7, stk. 2, og artikel 18, stk. 5) 6
   2.3. Udsættelse og umulig fuldbyrdelse (artikel 10, 13, 21 og 22) 7
   2.4. Kommunikation mellem kompetente myndigheder og med berørte personer (artikel 25 og 32) 8
   2.5. Udgifter (artikel 31) 9
   2.6. Andre problematikker 9
3. SÆRLIGE PUNKTER TIL VURDERING I OVERENSSTEMMELSE MED ARTIKEL 38 10
   3.1. Mulighed for at afgive erklæringer og trække dem tilbage i henhold til artikel 4, stk. 2, og artikel 14, stk. 2 10
   3.2. Samspil mellem overholdelse af grundlæggende rettigheder og gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation (artikel 8 og 19) 11
   3.3. Forvaltning af og disponering over indefrosne og konfiskerede formuegoder, herunder tilbagelevering og godtgørelse (artikel 28, 29 og 30) 13
4. INTERESSENTFORSLAG 16
   4.1. Medlemsstater 16
   4.2. Eurojust 18
5. KONKLUSION 18

1. INDLEDNING

Hovedmotivet bag kriminelle organisationer, der opererer uden grænser, herunder kriminelle højrisikonetværk, er økonomisk vinding. I henhold til Europols seneste trusselsvurdering af grov og organiseret kriminalitet i Den Europæiske Union (EU-SOCTA)[1], der blev offentliggjort i 2025, genererer organiseret kriminalitet hvert år et udbytte på flere milliarder i EU. Dette resulterer i et stigende antal ofre og medfører betydelige omkostninger for medlemsstaterne i forbindelse med håndteringen og afbødningen af de skader, som denne form for kriminalitet forårsager. Ulovlige udbytter flyttes over grænser med henblik på hvidvask af penge, hvilket gør det muligt for kriminelle organisationer at skaffe sig et økonomisk grundlag. På den måde kan de fortsætte deres kriminelle aktiviteter, finansiere korruption og infiltrere legitime økonomier. Tilgængeligheden af udbytte fra strafbart forhold udgør derfor en betydelig trussel mod økonomiens og samfundets integritet og undergraver retsstatsprincippet og de grundlæggende rettigheder.

På denne baggrund er det afgørende at fratage kriminelle, især medlemmer af kriminelle organisationer, udbyttet af deres strafbare forhold for at imødegå den alvorlige trussel, som organiseret kriminalitet udgør. Bestræbelserne på at gøre dette effektivt skal intensiveres betydeligt, da konfiskationssatserne i EU fortsat er meget lave. For ofrene for kriminalitet spiller det ligeledes en vigtig rolle, da indefrysnings- og konfiskationsforanstaltninger er vigtige redskaber til at lette godtgørelse og tilbagelevering af formuegoder til de retmæssige ejere.

Forordning (EU) 2018/1805 om gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation[2] ("forordningen") blev vedtaget i erkendelse af, at et effektivt grænseoverskridende samarbejde er afgørende for effektivt at kunne indefryse og konfiskere redskaber og udbytte fra strafbart forhold. Forordningen er en af flere væsentlige brikker i det bredere puslespil, der udgør EU's retlige ramme for bekæmpelse af hvidvask af penge og organiseret kriminalitet[3] og erstattede de mindre vidtrækkende rammeafgørelser 2003/577/RIA[4] og 2006/783/RIA[5], som udelukkende finder anvendelse på samarbejdet med og mellem Danmark og Irland i dag.

På grundlag af artikel 82, stk. 1, litra a), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) fastsætter forordningen regler, der forpligter medlemsstaterne til uden yderligere formaliteter at anerkende afgørelser om indefrysning og afgørelser om

[1] Tilgængelig på The changing DNA of serious and organised crime – EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2025 (EU-SOCTA) | Europol.
[2] EUT L 303 af 28.11.2018, s. 1.
[3] Instrumenter, der er væsentligt og operationelt forbundet med forordningen, omfatter bl.a.: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/41/EU af 3. april 2014 om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager (EUT L 130 af 1.5.2014, s. 1), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/1260 af 24. april 2024 om inddrivelse og konfiskation af aktiver (EUT L, 2024/1260, 2.5.2024) og EU's retsforskrifter om bekæmpelse af hvidvask af penge, navnlig Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme (som ændret) (EUT L 141 af 5.6.2015, s. 73).
[4] 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).
[5] 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).

konfiskation, der er truffet af andre medlemsstater som led i retsforfølgning i straffesager, og at fuldbyrde disse afgørelser på deres område. Forordningen forudsætter, at afgørelser, der skal anerkendes og fuldbyrdes, altid vil blive truffet i overensstemmelse med principperne om legalitet, subsidiaritet og proportionalitet. Forordningen har også til formål at sikre, at rettighederne for personer, der er berørt af anerkendelsen af sådanne afgørelser, opretholdes i overensstemmelse med EU's charter om grundlæggende rettigheder og EU's regelsæt om proceduremæssige rettigheder[6]. Som anført i betragtning 13 finder forordningen anvendelse på alle afgørelser om indefrysning og konfiskation, der er truffet som led i retsforfølgning i straffesager. "Retsforfølgning i straffesager" er et selvstændigt begreb i EU-retten som fortolket af Den Europæiske Unions Domstol. Begrebet dækker alle typer af afgørelser om beslaglæggelse og konfiskation, der træffes efter en retssag vedrørende en strafbar handling. Dette omfatter, men er ikke nødvendigvis begrænset til, afgørelser, der falder ind under anvendelsesområdet for direktiv (EU) 2024/1260[7]. Afgørelser om konfiskation, der er led i procedurer for civilretlige eller administrative anliggender, falder derimod uden for forordningens anvendelsesområde.

I henhold til forordningens artikel 38 skal Kommissionen forelægge Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg en rapport om anvendelsen af forordningen, herunder oplysninger om:

(a) medlemsstaternes mulighed for at afgive erklæringer og trække dem tilbage i henhold til artikel 4, stk. 2, og artikel 14, stk. 2
(b) samspillet mellem overholdelse af grundlæggende rettigheder og gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation
(c) anvendelsen af artikel 28, 29 og 30 i forhold til forvaltning af og disponering over indefrosne og konfiskerede formuegoder, tilbagelevering af formuegoder til ofre og godtgørelse til ofre.

For at indsamle oplysninger om litra a), b) og c) sendte Kommissionen et spørgeskema til medlemsstaterne. Den modtog svar fra 19 af de 25 deltagende medlemsstater.

Disse oplysninger supplerer de statistiske data, som medlemsstaterne regelmæssigt skal indsamle fra deres relevante myndigheder og hvert år skal sende til Kommissionen i overensstemmelse med forordningens artikel 35. Disse statistikker omfatter antallet af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation, som en medlemsstat har modtaget fra andre medlemsstater, og som er blevet anerkendt og fuldbyrdet, samt antallet af afgørelser om indefrysning og konfiskation, hvis anerkendelse og/eller fuldbyrdelse er blevet afslået.

[6] Direktiv 2010/64/EU om retten til tolke- og oversætterbistand i straffesager (EUT L 280 af 26.10.2010, s. 1), direktiv 2012/13/EU om ret til information under straffesager (EUT L 142 af 1.6.2012, s. 1), direktiv 2013/48/EU om ret til adgang til advokatbistand i straffesager og i sager angående europæiske arrestordrer og om ret til at få en tredjemand underrettet ved frihedsberøvelse og til at kommunikere med tredjemand og med konsulære myndigheder under frihedsberøvelsen (EUT L 294 af 6.11.2013, s. 1), direktiv (EU) 2016/343 om styrkelse af visse aspekter af uskyldsformodningen og retten til at være til stede under retssagen i straffesager (EUT L 65 af 11.3.2016, s. 1), direktiv (EU) 2016/1919 om retshjælp til mistænkte og tiltalte i straffesager og til eftersøgte i sager angående europæiske arrestordrer (EUT L 297 af 4.11.2016, s. 1), berigtigelse til Kommissionens direktiv (EU) 2016/1919 (EUT L 91 af 5.4.2017, s. 40), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/800 af 11. maj 2016 om retssikkerhedsgarantier for børn, der er mistænkte eller tiltalte i straffesager (EUT L 132 af 21.5.2016, s. 1).

[7] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/1260 af 24. april 2024 om inddrivelse og konfiskation af aktiver (EUT L, 2024/1260, 2.5.2024).

Medlemsstaterne skal endvidere sende følgende statistikker til Kommissionen, hvis de er tilgængelige på centralt plan:

(a) antallet af tilfælde, hvor et offer modtog godtgørelse eller fik tilbageleveret formuegoder opnået ved fuldbyrdelsen af en afgørelse om konfiskation i henhold til denne forordning, og
(b) den gennemsnitlige periode, der var nødvendig for fuldbyrdelsen af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation i henhold til forordningen.

Kommissionen bemærker, at det ikke er alle medlemsstater, der har opfyldt kravene i artikel 35 fuldt ud. To medlemsstater har undladt at fremlægge data, mens seks ikke har fremlagt oplysninger for alle fire år, siden forordningen trådte i kraft (2021-2024). Formatet og sammenligneligheden af de modtagne data varierer også, idet nogle medlemsstater kun har fremlagt aggregerede data for afgørelser om indefrysning og konfiskation.

Denne rapport bygger også på Eurojusts rapport om sagshåndtering vedrørende forordning 2018/1805[8], som blev offentliggjort i september 2025, samt på forskning udført inden for rammerne af relevante projekter finansieret af programmet for retlige anliggender[9].

Den Europæiske Unions Domstol har endnu ikke haft lejlighed til at afsige domme om fortolkningen af forordningen, men en præjudiciel forelæggelse vedrørende forordningen, sag C-8/24, verserer i øjeblikket, og generaladvokat Richard de la Tours forslag til afgørelse blev fremsat den 12. juni 2025. Ud over selve forordningen er Domstolen også blevet anmodet om at fortolke forordningens forgænger, rammeafgørelse 2006/783/JHA om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på afgørelser om konfiskation[10] og EU-instrumenter, der fastsætter minimumsregler for indefrysnings- og konfiskationsforanstaltninger på nationalt plan samt retshåndhævelsessamarbejde med henblik på inddrivelse af aktiver fra strafbart forhold, såsom rammeafgørelse 2005/212/JHA om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold[11], direktiv 2014/42/EU om inddrivelse og konfiskation af aktiver[12] og dets efterfølger, direktiv (EU) 2024/1260[13]. Domstolens praksis vedrørende disse retsforskrifter kan anses for at være af kontekstuel relevans for fortolkningen af forordningen, f.eks. når den giver vejledning om fortolkningen af begreber, der er fælles for alle EU's instrumenter til inddrivelse af aktiver fra kriminelle aktiviteter[14], eller om

[8] https://www.eurojust.europa.eu/publication/eurojust-report-regulation-20181805-mutual-recognition-freezing-and-confiscation-september2025.
[9] Se https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/justice-programme_en for nærmere oplysninger om programmet for retlige anliggender.
[10] Se f.eks. Domstolens nylige dom (Femte Afdeling) af 29. januar 2026, Munik, sag C-562/24, EU:C:2026:55.
[11] 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)
[12] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/42/EU af 3. april 2014 om indefrysning og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold i Den Europæiske Union (EUT L 127 af 29.4.2014, s. 39)
[13] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/1260 af 24. april 2024 om inddrivelse og konfiskation af aktiver (EUT L, 2024/1260, 2.5.2024).
[14] Selv om Domstolens dom i sag C-655/24, Latranov, stadig verserer, har generaladvokat Sánchez-Bordonas i sit forslag til afgørelse af 11. december 2025 (EU:C:2025:969) allerede drøftet fortolkningen af begrebet "redskaber" i forbindelse med inddrivelse af aktiver fra kriminelle aktiviteter i EU.

minimumsstandarder for effektive retsmidler, der kan spille en rolle i fuldbyrdelsesstatens afgørelser om anerkendelse af udenlandske afgørelser om indefrysning og konfiskation[15].

2. GENERELLE PUNKTER TIL VURDERING

Siden forordningens ikrafttræden har den lettet anerkendelsen og fuldbyrdelsen af tusindvis af afgørelser om indefrysning og konfiskation. På grundlag af de statistikker, der er meddelt Kommissionen i overensstemmelse med forordningens artikel 35, blev over 2 700 afgørelser om indefrysning anerkendt mellem december 2021 og december 2024, og mere end 1 500 blev indberettet som fuldbyrdet. Hvad angår afgørelser om konfiskation, blev mere end 800 anmodninger anerkendt, hvoraf 370 blev indberettet som fuldbyrdet. Antallet af anmodninger om indefrysning og konfiskation som modtaget af en medlemsstat varierer betydeligt, idet et halvt dusin medlemsstater konsekvent tegner sig for mere end to tredjedele af alle disse anmodninger.

Samtidig rapporterede medlemsstaterne mere end 200 afslag på anerkendelse og/eller fuldbyrdelse af afgørelser om indefrysning og mere end 100 afslag på anerkendelse og/eller fuldbyrdelse af afgørelser om konfiskation. Desuden oplyste Eurojust, at det i referenceperioden (2021-2024) var blevet anmodet om at gribe ind for at lette samarbejdet i mere end 900 tilfælde. Eurojusts rapport om sagshåndtering og medlemsstaternes svar på Kommissionens målrettede spørgeskema bekræfter, at der fortsat er spørgsmål og udfordringer vedrørende anvendelsen af forordningen. I denne sammenhæng fremhæver denne rapport specifikke aspekter af forordningen og dens anvendelse i praksis.

2.1. Generelle spørgsmål

Forordningen er i sagens natur i princippet direkte anvendelig og kræver ikke gennemførelse i national ret. Medlemsstaterne kan dog vedtage gennemførelsesforanstaltninger for at lette dens anvendelse. Sådanne foranstaltninger må ikke berøre forordningens direkte anvendelighed.

Af de 19 medlemsstater, der besvarede Kommissionens spørgeskema om forordningen, har 17 vedtaget lovgivningsmæssige eller praktiske gennemførelsesforanstaltninger for at lette dens anvendelse i deres retssystemer. Disse foranstaltninger omfatter eksempelvis:

1) gennemførelseslovgivning, der præciserer forordningens holdning og funktion med hensyn til det eksisterende EU-regelsæt og national ret
2) lovgivningsmæssige ændringer med henblik på at fastsætte nationale regler om spørgsmål, der er overladt til medlemsstaternes procesautonomi[16], og/eller sikre, at den nationale lovgivning ikke er i modstrid med eller hindrer anvendelsen af forordningen
3) håndbøger og andre vejledningsdokumenter til nationale aktører om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om indefrysning og konfiskation.

[15]Se f.eks. Domstolens nylige dom (Første Afdeling) af 14. januar 2021, Munik, sag C-393/19, EU:C:2021:8.
[16] F.eks. vedtagelse af regler i national ret om effektive retsmidler i overensstemmelse med forordningens artikel 33.

Desuden oplyste 12 medlemsstater, at de råder over en form for national mekanisme til overvågning af brugen og den effektive anvendelse af forordningen.

2.2. Frister og svartider (artikel 9 og artikel 20, artikel 7, stk. 2, og artikel 18, stk. 5)

Forordningens artikel 9 og artikel 20 indeholder fristerne for anerkendelse og fuldbyrdelse af udenlandske afgørelser om indefrysning og konfiskation. For så vidt angår afgørelser om indefrysning, skal fuldbyrdelsesmyndigheden træffe afgørelse om anerkendelse og fuldbyrdelse og fuldbyrde afgørelsen straks og med samme hurtighed og prioritet som i en tilsvarende national sag. For så vidt angår afgørelser om konfiskation, skal fuldbyrdelsesmyndigheden træffe afgørelse om anerkendelse og fuldbyrdelse straks og senest 45 dage efter modtagelsen.

11 medlemsstater oplyste, at de som udstedelsesstat lejlighedsvis var stødt på tilfælde, hvor fristerne for anerkendelse og fuldbyrdelse af en afgørelse om indefrysning eller konfiskation ikke var blevet overholdt. Ni medlemsstater anførte, at de i deres rolle som fuldbyrdelsesstat havde oplevet problemer med at overholde fristerne. I de fleste af disse tilfælde synes forsinkelserne at skyldes behovet for at anmode udstedelsesstaten om yderligere oplysninger eller for at kontrollere oplysninger, der er nødvendige for fuldbyrdelsen. En medlemsstat anførte også, at de kompetente myndigheders store arbejdsbyrde undertiden førte til forsinkelser. Generelt synes fristerne dog at være overholdt.

Eurojust rapporterer, at den gennemsnitlige tid, det tager myndighederne i medlemsstaterne at anerkende og fuldbyrde afgørelser om indefrysning, varierer fra ti dage til flere måneder[17]. I sin rapport peger Eurojust på, at manglen på specifikke frister i forordningen for anerkendelse af ikkehastende afgørelser om indefrysning er en årsag til denne betydelige forskel i fuldbyrdelseshastigheden. I forordningens artikel 9 er der ikke angivet et specifikt antal dage, men det er blot anført, at afgørelser skal fuldbyrdes "straks og med samme hurtighed og prioritet som i en tilsvarende national sag".

For hasteanmodninger om indefrysning, dvs. anmodninger, hvor der er legitime grunde til at frygte, at formuegoderne nært forestående vil forsvinde, fastsætter forordningen en meget strengere svartid: 48 timer med hensyn til afgørelser om anerkendelse og yderligere 48 timer med hensyn til fuldbyrdelse af denne afgørelse. Medlemsstaterne rapporterede ikke om særlige vanskeligheder med at overholde disse frister for hasteanmodninger om indefrysning. Eurojust rapporterer dog[18], at medlemsstaternes fortolkninger af "hastetilfælde" varierer, idet nogle anvender begrebet mere bredt end andre.

12 medlemsstater oplyste, at de i deres egenskab af udstedelsesstat lejlighedsvis var stødt på problemer med fuldbyrdelsesmyndighedernes rettidige rapportering om anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om indefrysning og konfiskation i overensstemmelse med forordningens artikel 7, stk. 2, og artikel 18, stk. 5. I nogle tilfælde havde de oplevet forsinkelser på op til seks måneder eller havde slet ikke modtaget nogen relevant kommunikation. De fleste berørte medlemsstater anførte imidlertid, at det ikke er standard med sådanne forsinkelser, og at overholdelsen af artikel 7 og 18 generelt er sikret. På trods af denne generelt høje overholdelsesgrad anførte nogle medlemsstater, at de frister, der er fastsat

[17] Se Eurojusts rapport om sagshåndtering, s. 14.
[18] Ibid.

i forordningen, er for korte og bør justeres. Det blev endvidere angivet, at manglen på frister i forordningen for at give yderligere oplysninger, der er nødvendige for at træffe en afgørelse om anerkendelse, kan føre til uforholdsmæssige forsinkelser.

2.3. Udsættelse og umulig fuldbyrdelse (artikel 10, 13, 21 og 22)

Forordningens artikel 10, 13, 21 og 22 behandler tilfælde, hvor det midlertidigt eller permanent er umuligt at fuldbyrde en afgørelse om indefrysning eller konfiskation. I henhold til artikel 10 og 21 kan fuldbyrdelsen udsættes, f.eks. i tilfælde, hvor fuldbyrdelsen ville underminere en igangværende strafferetlig efterforskning, eller hvor de pågældende formuegoder allerede er genstand for en anden afgørelse. I artikel 13 og 22 reguleres situationer, hvor det er permanent umuligt at fuldbyrde en afgørelse. Fuldbyrdelsesmyndigheden kan erklære det umuligt at sikre fuldbyrdelse, f.eks. hvis formuegoderne allerede er blevet konfiskeret, ikke kan findes på det sted, der er angivet i attesten, eller på anden måde er forsvundet eller blevet destrueret.

11 medlemsstater fremlagde data om anvendelsen af muligheden i artikel 10 og 21 for at udsætte fuldbyrdelsen af afgørelser om indefrysning og konfiskation. En håndfuld af disse medlemsstater anførte, at deres kompetente myndigheder havde udsat fuldbyrdelsen af en afgørelse om indefrysning, fordi formuegoderne allerede var genstand for en eksisterende afgørelse truffet af en anden medlemsstat (artikel 10, stk. 1, litra b)), eller fordi de var genstand for en eksisterende national afgørelse, der havde prioritet i henhold til national ret (artikel 10, stk. 1, litra c)). I mindst én medlemsstat er sidstnævnte situation forholdsvis almindelig. Eurojust rapporterer[19], at dette typisk gør sig gældende, når grænseoverskridende svig efterforskes i udstedelsesstaten, og de dermed forbundne lovovertrædelser i forbindelse med hvidvask af penge efterforskes i fuldbyrdelsesstaten.

Ingen medlemsstat rapporterede at have udsat fuldbyrdelsen af en afgørelse om konfiskation i overensstemmelse med artikel 21.

De samme 12 medlemsstater gav også oplysninger om tilfælde, hvor det var umuligt at fuldbyrde en afgørelse om indefrysning eller konfiskation (artikel 13 og 22). Hvad angår afgørelser om indefrysning, rapporterede én medlemsstat om et tilfælde, hvor en afgørelse ikke kunne fuldbyrdes, fordi formuegoderne allerede var blevet konfiskeret (artikel 13, stk. 3, litra a)). Syv medlemsstater var stødt på tilfælde, hvor formuegoderne var forsvundet (artikel 13, stk. 3, litra b)) eller ikke kunne findes (artikel 13, stk. 3, litra d)). To medlemsstater rapporterede om anmodninger vedrørende formuegoder, der var blevet destrueret (artikel 13, stk. 3, litra c)), og fire rapporterede om tilfælde, hvor formuegoder ikke kunne lokaliseres, fordi oplysningerne i indefrysningsattesten ikke var tilstrækkeligt præcise (artikel 13, stk. 3, litra e)). En medlemsstat oplyste, at de pågældende formuegoder generelt for ca. 60 % af anmodningerne om indefrysning typisk ikke kan lokaliseres, eller at det pågældende pengebeløb eller den pågældende værdi af andre formuegoder er ubetydelig. Syv andre medlemsstater rapporterede om lignende erfaringer.

[19] Se Eurojusts rapport om sagshåndtering, s. 15.

For anmodninger om konfiskation synes antallet af tilfælde, hvor det var umuligt at fuldbyrde en afgørelse, at være betydeligt lavere. Kun fire medlemsstater havde oplevet sådanne tilfælde. Disse vedrørte formuegoder, der var forsvundet (artikel 22, stk. 3, litra b), indberettet af to medlemsstater), formuegoder, der var blevet destrueret (artikel 22, stk. 3, litra c), indberettet af én medlemsstat), formuegoder, der ikke kunne findes (artikel 22, stk. 3, litra d), indberettet af to medlemsstater), og formuegoder, der ikke kunne lokaliseres på grund af utilstrækkeligt præcise oplysninger i konfiskationsattesten (artikel 22, stk. 3, litra e), indberettet af to medlemsstater).

2.4. Kommunikation mellem kompetente myndigheder og med berørte personer (artikel 25 og 32)

I henhold til forordningens artikel 25 skal udstedelses- og fuldbyrdelsesmyndighederne rådføre sig med hinanden for at sikre en effektiv anvendelse af forordningen. Dette skal ske ved hjælp af direkte kommunikation og, hvor det er relevant, med inddragelse af deres centrale myndigheder.

Ni medlemsstater rapporterede om udfordringer i forbindelse med kommunikationen mellem kompetente myndigheder. Alle medlemsstater bekræftede, at der kan finde rådføringer sted gennem direkte, uformel kontakt mellem kompetente myndigheder (dvs. pr. e-mail eller telefon), enten med eller uden inddragelse af deres udpegede centrale myndigheder. Nogle medlemsstater påpegede imidlertid begrænsninger med hensyn til mængden og typen af data, der kan eller bør sendes pr. e-mail. Flere medlemsstater anførte, at de havde samarbejdet med Eurojust og Det Europæiske Retlige Netværk for at lette koordineringen i hastetilfælde, navnlig fordi visse typer kompetente myndigheder, f.eks. domstole, ofte havde lange svartider. Sprogbarrierer, manglende bekræftelse af modtagelsen af meddelelser og vanskeligheder med at identificere de rette kontaktsteder blev også anført som hindringer for effektive rådføringer. Eurojust bekræftede, at det i flere tilfælde var blevet anmodet om at bistå med at udpege de kompetente myndigheder i den anmodede medlemsstat. Eurojust rapporterer f.eks., at når en afgørelse om indefrysning vedrører flere aktiver, der befinder sig i forskellige områder af samme land – såsom bankkonti, der er åbnet i forskellige banker – er det i nogle medlemsstater nødvendigt at kontakte flere myndigheder med henblik på fuldbyrdelse af den samme attest[20].

To medlemsstater påpegede også vanskeligheder med at opfylde forpligtelsen i forordningens artikel 32 til at underrette de berørte personer om fuldbyrdelsen af en afgørelse om indefrysning eller om en afgørelse om anerkendelse og fuldbyrdelse af en afgørelse om konfiskation samt om enhver bistand, som fuldbyrdelsesmyndigheden måtte anmode udstedelsesmyndigheden om i denne henseende. Denne forpligtelse er særlig udfordrende, når den berørte person ikke befinder sig i hverken udstedelsesmedlemsstaten eller fuldbyrdelsesmedlemsstaten.

Et andet problem, der blev påpeget, var behovet for at afstemme oplysningskrav med fortroligheden af efterforskninger. Det bekræftes i forordningens artikel 11, stk. 2, at fuldbyrdelsesmyndigheden skal underrette de berørte personer, så snart en afgørelse om indefrysning er blevet fuldbyrdet, jf. artikel 32. I artikel 11, stk. 3, præciseres det imidlertid,

[20] Ibid., s. 10.

at udstedelsesmyndigheden kan anmode fuldbyrdelsesmyndigheden om at udsætte underretningen af de berørte personer for at beskytte igangværende efterforskninger. Som Eurojust bekræfter[21], har dette skabt problemer for mindst én medlemsstat, hvis nationale lovgivning er i strid med forordningen i denne henseende, idet den ikke tillader undtagelser fra kravet om umiddelbar underretning af de berørte personer.

2.5. Udgifter (artikel 31)

Det fremgår af forordningens artikel 31, at hver medlemsstat bærer sine egne udgifter i forbindelse med anvendelsen af forordningen. Den giver dog fuldbyrdelsesmyndigheden mulighed for at fremsætte et forslag om fordeling af store eller ekstraordinære udgifter.

To medlemsstater rapporterede, at deres kompetente myndigheder undertiden pådrager sig store eller ekstraordinære udgifter, når de fuldbyrder afgørelser om indefrysning eller konfiskation i henhold til forordningen. De fremhævede også, at navnlig forvaltningsudgifterne kan blive uforholdsmæssigt høje, når anmodninger om indefrysning ikke efterfølges af en endelig afgørelse om konfiskation i udstedelsesmedlemsstaten inden for rimelig tid.

I de fleste medlemsstater synes sådanne tilfælde dog at være forholdsvis sjældne. Seks medlemsstater rapporterede, at de aldrig havde oplevet store eller ekstraordinære udgifter. Kun to medlemsstater fremlagde anekdotiske redegørelser for udfordringer i forbindelse med forhandlinger om sådanne aftaler om udgiftsdeling i overensstemmelse med artikel 31, stk. 2.

Mere generelt bemærkede flere medlemsstater, at de i en række tilfælde havde modtaget anmodninger om indefrysning, hvor værdien af de fundne aktiver var så lav, at de ressourcer, der var nødvendige for at indefryse og konfiskere dem, var uforholdsmæssige. De kritiserede, at forordningen ikke giver mulighed for at afslå sådanne anmodninger alene med den begrundelse, at inddrivelsesudgifterne er uforholdsmæssige i forhold til formuegodernes værdi.

2.6. Andre problematikker

Ud over de problematikker, der blev behandlet i afsnit 2.1-2.5, bemærkede medlemsstaterne visse yderligere udfordringer, der ikke er strengt relateret til anvendelsen af forordningen, men som er forbundet hermed. En af disse problematikker vedrører manglen på et retsgrundlag for at udstede anmodninger om indefrysning udelukkende med henblik på godtgørelse til ofre, uden at der forfølges en afgørelse om konfiskation – dette er en mulighed i nogle medlemsstaters retssystem. Sådanne anmodninger er ikke omfattet af forordningen, som definerer en "afgørelse om indefrysning" som "en afgørelse, som **med henblik på efterfølgende konfiskation** er truffet eller godkendt af en udstedelsesmyndighed for at forhindre, at formuegoder destrueres, ændres, flyttes, overføres eller disponeres over".

En anden problematik, som medlemsstaterne har rapporteret, er manglen på et dedikeret EU-retsgrundlag for at anmode om efterforskningsforanstaltninger med henblik på at identificere, spore og sikre aktiver efter en domfældelse. Direktiv (EU) 2024/1260 kræver udtrykkeligt, at medlemsstaterne letter samarbejdet mellem kontorerne for inddrivelse af aktiver med henblik

[21] Ibid. s.15.

på at spore aktiver, herunder efter en domfældelse. Direktivet om den europæiske efterforskningskendelse [22]regulerer det retlige samarbejde med henblik på fremskaffelse af bevismateriale. Nogle medlemsstater har imidlertid rejst spørgsmålet om, hvorvidt disse værktøjer er tilstrækkelige til at sikre en effektiv inddrivelse af aktiver i fasen efter domfældelse i straffesager. På samlingen i Rådet (retlige og indre anliggender) den 9. december 2025, rejste Belgien specifikt dette spørgsmål.

Medlemsstaterne har endvidere gjort Kommissionen opmærksom på, at aktørerne mangler klarhed, hvad angår det tilsigtede samspil mellem forordningen og de øvrige EU-instrumenter på området for inddrivelse af aktiver fra kriminelle aktiviteter. Sådanne instrumenter omfatter ikke kun direktivet om den europæiske efterforskningskendelse og det reviderede direktiv om inddrivelse af aktiver, men også retsakter, der regulerer adgangen til finansielle oplysninger[23] og mekanismer til bekæmpelse af hvidvask af penge[24].

Endelig er det blevet bemærket, at nogle medlemsstater stiller betingelser eller krav til samarbejdet, som ikke er understøttet af forordningen. Dette omfatter f.eks. kravet om, at en anmodning om indefrysning skal fornyes, og at den underliggende afgørelse skal udstedes eller bekræftes på ny af de kompetente myndigheder i udstedelsesstaten med jævne mellemrum, for at indefrysningsforanstaltningen kan opretholdes. Denne problematik er også blevet fremhævet af Eurojust[25], som yderligere bemærker, at nogle medlemsstater proaktivt udsteder afgørelser om indefrysning på ny og anmoder om forlængelse af indefrysningsforanstaltninger i fuldbyrdelsesstaten med jævne mellemrum, selv om dette ikke er påkrævet eller fastsat i forordningen.

3. SÆRLIGE PUNKTER TIL VURDERING I OVERENSSTEMMELSE MED ARTIKEL 38

3.1. Mulighed for at afgive erklæringer og trække dem tilbage i henhold til artikel 4, stk. 2, og artikel 14, stk. 2

I forordningens artikel 4 reguleres fremsendelsen af afgørelser om indefrysning. I henhold til nævnte artikels stk. 2 kan medlemsstaterne erklære, at udstedelsesmyndigheden, når der sendes en indefrysningsattest til den med henblik på anerkendelse eller fuldbyrdelse af en afgørelse om indefrysning, også skal vedlægge den originale afgørelse om indefrysning eller

[22] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/41/EU af 3. april 2014 om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager (EUT L 130 af 1.5.2014, s. 1).
[23] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1153 af 20. juni 2019 om regler, der letter brugen af finansielle og andre oplysninger med henblik på forebyggelse, afsløring, efterforskning eller retsforfølgning af visse strafbare handlinger, og om ophævelse af Rådets afgørelse 2000/642/RIA (EUT L 186 af 11.7.2019, s. 122).
[24] Se navnlig Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/1640 af 31. maj 2024 om de mekanismer, som medlemsstaterne skal indføre for at forebygge anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af direktiv (EU) 2019/1937 og om ændring og ophævelse af direktiv (EU) 2015/849 (EUT L, 2024/1640, 19.6.2024).
[25] Se Eurojusts rapport om sagshåndtering, s. 14.

en bekræftet kopi. Det samme gør sig gældende for afgørelser om konfiskation i henhold til forordningens artikel 14, stk. 2.

16 medlemsstater har afgivet en erklæring i henhold til artikel 4, stk. 2. De samme medlemsstater har også afgivet erklæringer i henhold til artikel 14, stk. 2. Det fremgår imidlertid ikke af alle disse erklæringer, at udstedelsesmyndigheden altid bør sende den originale afgørelse om indefrysning eller konfiskation sammen med attesterne. Rent faktisk anfører to medlemsstater udtrykkeligt, at dette ikke er påkrævet, mens en anden medlemsstat tillader, men ikke kræver, at dens fuldbyrdelsesmyndigheder anmoder om den originale afgørelse.

Der er ikke blevet trukket nogen erklæringer tilbage i henhold til artikel 4, stk. 2, eller artikel 14, stk. 2.

Eurojust rapporterer, at selv i tilfælde, hvor medlemsstaterne ikke har afgivet en erklæring i henhold til artikel 4, stk. 2, eller artikel 14, stk. 2, anmoder deres kompetente myndigheder undertiden stadig om de underliggende nationale afgørelser om indefrysning eller konfiskation. Disse anmodninger kan være et resultat af utilstrækkelige oplysninger i standardindefrysnings- eller -konfiskationsattesten[26].

3.2. Samspil mellem overholdelse af grundlæggende rettigheder og gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation (artikel 8 og 19)

Som nævnt i indledningen til denne rapport er forordningen baseret på gensidig tillid mellem medlemsstaterne, hvilket igen letter den gensidige anerkendelse. Gensidig tillid indebærer imidlertid ikke, at alle anmodninger om retligt samarbejde altid skal anerkendes og fuldbyrdes. Forordningen fastsætter fakultative grunde til at afslå anerkendelse og/eller fuldbyrdelse af afgørelser om indefrysning og konfiskation (artikel 8 og 19) for bl.a. at sikre overholdelse af de grundlæggende rettigheder for personer, der er berørt af sådanne anmodninger.

Flere af de grunde til afslag, der er fastsat i forordningens artikel 8 og 19, såsom dem, der er knyttet til ne bis in idem-princippet og retssager in absentia (artikel 8, stk. 1, litra a), og artikel 19, stk. 1, litra a) og g)), har en dimension vedrørende grundlæggende rettigheder eller er relevante for grundlæggende rettigheder. Desuden fastsætter artikel 8, stk. 1, litra f), og artikel 19, stk. 1, litra h), udtrykkeligt, at fuldbyrdelsesstaten kan afslå at anerkende eller fuldbyrde en afgørelse om konfiskation, hvis "der i ekstraordinære situationer på grundlag af specifikt og objektivt bevismateriale er vægtige grunde til at antage, at fuldbyrdelse af afgørelsen om konfiskation under sagens særlige omstændigheder vil medføre en åbenbar tilsidesættelse af en relevant grundlæggende rettighed som fastsat i chartret, navnlig retten til effektive retsmidler, retten til en upartisk domstol og retten til et forsvar".

I sit spørgeskema anmodede Kommissionen medlemsstaterne om at bekræfte antallet af tilfælde, hvor hver af de specifikke grunde til afslag, der er fastsat i forordningen (artikel 8 og 19), var blevet anvendt. Svarene tyder på, at de fleste af disse grunde indtil videre kun er blevet anvendt i begrænset omfang.

[26] Se Eurojusts rapport om sagshåndtering, s. 9.

For afgørelser om indefrysning har 13 medlemsstater givet opdelte oplysninger om de grunde til afslag, som deres kompetente myndigheder hidtil har påberåbt sig. Af disse anførte kun én medlemsstat, at dens kompetente myndigheder havde påberåbt sig afslagsgrunden baseret på ne bis in idem-princippet (artikel 8, stk. 1, litra a)), og én medlemsstat oplyste, at den havde afslået en afgørelse om indefrysning med den begrundelse, at den adfærd, der lå til grund for afgørelsen, ikke udgjorde en strafbar handling efter dens lovgivning (artikel 8, stk. 1, litra e)). Der var tale om et etcifret antal tilfælde, hvor disse grunde blev påberåbt. Afslagsgrundene baseret på privilegier eller immuniteter (artikel 8, stk. 1, litra b)), lovovertrædelsens ekstraterritoriale karakter (artikel 8, stk. 1, litra d)) og hensynet til grundlæggende rettigheder (artikel 8, stk. 1, litra f)) blev slet ikke påberåbt.

En medlemsstat, der ikke var i stand til at fremlægge konkrete data om afslag på anmodninger om indefrysning, understregede dog, at dens myndigheder ofte var stødt på tilfælde, hvor berørte personer påberåbte sig argumenter omhandlende grundlæggende rettigheder, når de ønskede at give sådanne afslag.

Eurojust rapporterer endvidere[27] at have været ude for tilfælde, hvor fuldbyrdelsesmyndigheder reelt har afslået at anerkende eller fuldbyrde afgørelser om indefrysning med den begrundelse, at der ville være tale om en utilbørlig indblanding i berørte tredjeparters rettigheder. Dette omfatter tilfælde, hvor svigagtigt erhvervede varer hurtigt blev videresolgt til en anden person. Forordningen giver medlemsstaterne mulighed for at nægte at anerkende eller fuldbyrde afgørelser om konfiskation, hvis de berørte personers rettigheder ville gøre det umuligt at fuldbyrde afgørelsen om konfiskation i henhold til fuldbyrdelsesstatens lovgivning. For afgørelser om indefrysning findes der imidlertid ikke en sådan grund til afslag. Eurojust anfører, at fuldbyrdelsesmyndighederne i det mindste i nogle tilfælde ikke desto mindre har fundet måder at afslå anerkendelse på dette grundlag, f.eks. ved formelt i stedet at påberåbe sig en anden afslagsgrund, såsom at indefrysningsattesten var ufuldstændig (artikel 8, stk. 1, litra c)), eller ved at basere sig på bredere argumenter vedrørende grundlæggende rettigheder og proportionalitet uden klart at angive, hvilken afslagsgrund der påberåbes.

Den eneste grund til afslag, som flere medlemsstater påberåbte sig, var ufuldstændighed eller ukorrekt udfyldelse af indefrysningsattesten (artikel 8, stk. 1, litra c)). Denne grund synes også at gøre sig gældende for størstedelen af alle afslag. I én medlemsstat var 31 afslag forbundet med ufuldstændige eller ukorrekte attester.

De indberettede problemer omfatter ukorrekte eller forældede oplysninger om de aktiver, der skal indefryses, eller deres placering samt problemer med kvaliteten af oversættelserne af indefrysningsattesterne. Eurojust bekræfter, at oversættelserne af standardattesterne ofte er af en ringe kvalitet, og at det ofte har været nødvendigt for Eurojust at gribe ind for at afklare de deraf følgende misforståelser[28]. I denne forbindelse understregede en medlemsstat specifikt vigtigheden af, at de anmodede myndigheder rådfører sig med de anmodende myndigheder, inden de afviser en anmodning, som krævet i forordningen, for at give sidstnævnte mulighed for at afhjælpe eventuelle konstaterede problemer.

[27] Se Eurojusts rapport om sagshåndtering, s. 16.
[28] Se Eurojusts rapport om sagshåndtering, s. 9.

Et lignende billede tegner sig for afgørelser om konfiskation. 11 medlemsstater har fremlagt opdelte oplysninger om de grunde til afslag i henhold til forordningen, som deres kompetente myndigheder hidtil har påberåbt sig. Kun én medlemsstat anførte, at dens kompetente myndigheder havde påberåbt sig grunde til afslag på grundlag af ne bis in idem-princippet (artikel 19, stk. 1, litra a)). En medlemsstat havde påberåbt sig eksistensen af privilegier eller immuniteter (artikel 19, stk. 1, litra b)). En anden medlemsstat henviste til det forhold, at berørte personers rettigheder gjorde det umuligt at fuldbyrde afgørelsen om konfiskation i henhold til den pågældende medlemsstats lovgivning (artikel 19, stk. 1, litra e)). Som det var tilfældet med afslag på anmodninger om indefrysning, var der tale om et etcifret antal tilfælde, hvor disse grunde blev påberåbt. Grunden til afslag på grundlag af lovovertrædelsens ekstraterritoriale karakter (artikel 19, stk. 1, litra d)) blev slet ikke påberåbt. Tre medlemsstater afslog anerkendelse af afgørelser om konfiskation i forbindelse med adfærd, der ikke udgør en strafbar handling i henhold til deres lovgivning (artikel 19, stk. 1, litra f)). To medlemsstater afslog anerkendelse af grunde vedrørende den berørte person, der var blevet retsforfulgt in absentia (artikel 19, stk. 1, litra g)).

Den hyppigst anvendte grund til afslag var indgivelse af ufuldstændige eller ukorrekte konfiskationsattester (artikel 19, stk. 1, litra c)). Syv medlemsstater rapporterede, at de havde påberåbt sig denne grund til afslag. Antallet af berørte tilfælde synes imidlertid at være lavere end for anmodninger om indefrysning. Kun to medlemsstater påberåbte sig bekymringer vedrørende grundlæggende rettigheder som sådan (artikel 19, stk. 1, litra h)) som en grund til afslag. Der blev indberettet færre end fem tilfælde.

Spørgsmålet om fortolkningen af de grunde til afslag, der er baseret på grundlæggende rettigheder, jf. artikel 19, stk. 1, litra h), er blevet rejst i den præjudicielle forelæggelse for Domstolen i sag C-8/24. Denne sag vedrører retligt samarbejde i henhold til forordningen mellem Kroatien og Slovenien. Domstolen blev anmodet om at præcisere, om forordningen er til hinder for anerkendelse af en afgørelse om konfiskation, når den person, der er berørt af konfiskationen, ikke havde visse processuelle rettigheder. Generaladvokat Richard de la Tour fremsatte forslag til afgørelse den 12. juni 2025[29]. Generaladvokaten konkluderede, at artikel 19, stk. 1, litra h), i forordning 2018/1805 skal fortolkes således, at anerkendelse og fuldbyrdelse af en afgørelse om konfiskation ikke kan afslås, hvis den berørte person er blevet behørigt forkyndt den pågældende afgørelse, men ikke har gjort et tilgængeligt retsmiddel gældende, som kunne have ført til en kontrol af overholdelsen af standarderne for retfærdig rettergang. Der er imidlertid ikke blevet afsagt en endelig dom fra Domstolen.

3.3. Forvaltning af og disponering over indefrosne og konfiskerede formuegoder, herunder tilbagelevering og godtgørelse (artikel 28, 29 og 30)

I forordningens artikel 28, 29 og 30 reguleres forvaltningen af og disponeringen over indefrosne og konfiskerede aktiver samt beskyttelsen af ofrenes rettigheder.

I henhold til artikel 28 skal medlemsstaterne sikre, at indefrosne og konfiskerede formuegoder forvaltes på en måde, der forhindrer værdiforringelse. Et vigtigt redskab for de kompetente myndigheder til at opnå dette mål er muligheden for at sælge indefrosne formuegoder, inden de konfiskeres. Denne type salg forud for konfiskation, der typisk

[29]Forslag til afgørelse fra generaladvokat de la Tour af 12. juni 2025, sag C-8/24, EU:C:2025:430.

betegnes som et "mellemliggende salg", er også omhandlet i artikel 20 i EU's direktiv om inddrivelse af aktiver[30]. I henhold til dette direktiv skal salget være underlagt strenge garantier for at sikre respekten for de berørte personers rettigheder.

Der blev ikke rapporteret om problemer i forbindelse med gennemførelsen af artikel 29. Fire medlemsstater anførte, at de anvendte andre regler for forvaltning af formuegoder i nationale procedurer for inddrivelse af aktiver end dem, der anvendes i samarbejdsprocedurer i overensstemmelse med forordningens artikel 28. Det blev dog ikke rapporteret, at disse forskelle skulle have forårsaget problemer i praksis.

Artikel 29 regulerer tilbageleveringen af indefrosne formuegoder til ofre for strafbare forhold. Hvis de kompetente judicielle myndigheder i den anmodende stat har besluttet, at bestemte aktiver bør leveres tilbage til et offer, skal udstedelsesmyndigheden underrette den anmodede myndighed om denne afgørelse. Den anmodede myndighed skal efterfølgende tilbagelevere formuegoderne i overensstemmelse med sine egne nationale procedurer. Der er mulighed for direkte overførsler af sådanne formuegoder til offeret. Det er dog afgørende, at ofrenes ejendomsret til formuegoderne ikke anfægtes, at formuegoderne ikke er påkrævede som bevismateriale, og at rettighederne for de personer, der berøres af tilbageleveringen, ikke krænkes under processen.

16 medlemsstater gav oplysninger om deres erfaringer med anvendelsen af artikel 29. Heriblandt oplyste alle på nær én, at de havde tilbageleveret indefrosne formuegoder til ofrene. Fem medlemsstater var stødt på særlige udfordringer i denne henseende. En medlemsstat bemærkede f.eks., at den havde oplevet tilfælde, hvor fuldbyrdelsesmedlemsstaten insisterede på, at afgørelsen om at tilbagelevere indefrosne formuegoder til offeret skulle træffes af en domstol i udstedelsesstaten. Dette krav støttes imidlertid ikke af forordningen, som ikke begrænser, hvilke typer myndigheder der kan udstede en sådan afgørelse, for at den kan anerkendes i overensstemmelse med artikel 29. Medlemsstaterne og Eurojust[31] rapporterede også, at anvendelsen af artikel 29 er udfordrende, når mere end ét offer har krav på at få tilbageleveret formuegoder, og de indefrosne formuegoder ikke er tilstrækkelige til at opfylde alle ofrenes krav, eller når der er ofre med legitime krav i flere jurisdiktioner. Forordningen fastsætter ikke den procedure, der skal følges i sådanne tilfælde.

Det fremhæves endvidere i Eurojusts rapport om sin sagshåndtering, at tilbagelevering af indefrosne formuegoder fortsat er en operationelt kompleks proces. Ud over at bekræfte de udfordringer, der opstår i tilfælde, hvor der er flere og/eller konkurrerende ofres krav, der gør sig gældende, rapporterer Eurojust om flere tilfælde, hvor fuldbyrdelsesmedlemsstaten helt eller delvist har nægtet at efterkomme forordningens artikel 29 med henvisning til modstridende bestemmelser i national ret, som ikke tillader tilbagelevering af indefrosne formuegoder – eller i det mindste visse typer af sådanne formuegoder – før der er truffet en endelig afgørelse om konfiskation[32].

[30] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/1260 af 24. april 2024 om inddrivelse og konfiskation af aktiver (EUT L, 2024/1260, 2.5.2024).
[31] Se Eurojusts rapport om sagshåndtering, s. 19.
[32] Se Eurojusts rapport om sagshåndtering, s. 19.

De fleste af de medlemsstater, der har svaret, overfører almindeligvis formuegoder, der er øremærket til tilbagelevering eller godtgørelse, direkte til ofrene, uden at udstedelsesstaten fungerer som mellemled, selv om overførselsmetoden typisk varierer alt efter de pågældende omstændigheder. Dette er i overensstemmelse med artikel 29 og 30 i forordningen.

Der blev rapporteret om god praksis for koordineringen af foranstaltninger i henhold til forordningen med foranstaltninger i overensstemmelse med direktiv 2014/60 om tilbagelevering af kulturgoder[33]. I Eurojusts rapport om sagshåndtering bemærkes det imidlertid, at den tid, det tager fuldbyrdelsesmyndighederne rent faktisk at overføre formuegoder til ofrene, især indefrosne formuegoder, der skal tilbageleveres i henhold til forordningens artikel 29, kan variere meget. I nogle tilfælde har tilbageleveringerne taget mindre end to måneder, mens ofrene i andre tilfælde har måttet vente i mere end et år. Dette er ikke i overensstemmelse med kravet i artikel 29 om, at tilbageleveringerne skal ske så hurtigt som muligt.

Artikel 30 regulerer disponeringen over konfiskerede aktiver. Hovedreglen for en sådan disponering er, at fuldbyrdelse af afgørelser om tilbagelevering af formuegoder til ofre for strafbare forhold eller godtgørelse til disse har forrang. Som med artikel 29 skal udstedelsesstaten underrette fuldbyrdelsesstaten om sådanne afgørelser. Fuldbyrdelsesstaten skal derefter fuldbyrde disse afgørelser så hurtigt som muligt og overføre formuegoderne til offeret enten direkte eller via udstedelsesmedlemsstaten. Hvis det ikke er muligt at tilbagelevere de oprindelige formuegoder, der er taget fra et offer, men der er opnået penge som følge af fuldbyrdelsen af en afgørelse om konfiskation relateret til disse formuegoder, skal offeret have overført det tilsvarende beløb.

Kun én medlemsstat rapporterede om vanskeligheder med tilbageleveringen af konfiskerede formuegoder til ofre for strafbare forhold, og problemet synes at have været operationelt snarere end juridisk. Et lignende billede tegner sig med hensyn til anvendelsen af konfiskerede aktiver til godtgørelse af ofre for strafbare forhold: Kun én medlemsstat rapporterede, at den i sjældne tilfælde havde oplevet problemer med reglerne i artikel 30 om fuldbyrdelse af afgørelser om godtgørelse til ofre for strafbare forhold. Eurojust rapporterer[34] imidlertid at være stødt på tilfælde, hvor overholdelsen af reglerne om disponering over konfiskerede formuegoder med henblik på tilbagelevering eller godtgørelse har vist sig at være udfordrende. I det tilfælde, som Eurojust har forelagt, opstod vanskeligheden som følge af særlige forhold i udstedelsesstatens nationale lovgivning. De kompetente myndigheder i udstedelsesstaten traf afgørelser om godtgørelse til ofre, men der blev ikke udstedt nogen afgørelse om konfiskation for de formuegoder, der var indefrosset i fuldbyrdelsesstaten, og som kunne have dannet grundlag for at opfylde godtgørelseskravene.

Da langt de fleste medlemsstater ikke indsamler oplysninger om antallet af tilfælde, hvor der er blevet sikret tilbagelevering eller godtgørelse til ofre, har Kommissionen ikke et overblik over, hvor ofte de relevante bestemmelser i forordningen (dvs. artikel 29 og artikel 30, stk. 1-5) anvendes.

[33] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/60/EU af 15. maj 2014 om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra en medlemsstats område, og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012 (EUT L 159 af 28.5.2014, s. 1).

[34] Se Eurojusts rapport om sagshåndtering, s. 21.

Er der ingen krav fra ofre, der skal opfyldes, eller overstiger værdien af de konfiskerede formuegoder disse krav, skal resten deles mellem udstedelsesstaten og fuldbyrdelsesstaten. Reglerne vedrørende penge er meget enkle. Ethvert beløb på over 10 000 euro fordeles ligeligt mellem disse stater, medmindre andet er aftalt. Et beløb på 10 000 euro eller derunder kan tilbageholdes af fuldbyrdelsesstaten og skal ikke deles. For andre formuegoder end penge kan delingsordninger antage forskellige former, herunder muligheden for at sælge formuegoderne og dele udbyttet rimeligt, som beskrevet ovenfor. Udstedelsesstaten og fuldbyrdelsesstaten kan også aftale, at formuegoderne skal forblive i fuldbyrdelsesstaten til brug i almenhedens interesse eller til sociale formål. De involverede medlemsstater aftaler, hvilken mulighed der skal gøres brug af i hvert enkelt tilfælde.

Alle undtagen én af de medlemsstater, der svarede, bekræftede, at de anvendte standardreglerne for pengedeling. Den ene medlemsstat, der rapporterede om en anden praksis, oplyste, at der i sjældne tilfælde var blevet aftalt andre uformelle ordninger, som tilladt i henhold til forordningen.

4. INTERESSENTFORSLAG

4.1. Medlemsstater

I lyset af de udfordringer, der er skitseret ovenfor vedrørende anvendelsen af forordningen, spurgte Kommissionen medlemsstaterne, om de ser et behov for at ændre forordningen med henblik på at styrke dens anvendelighed eller sikre dens effektive anvendelse. Otte medlemsstater bekræftede, at de ser et sådant behov. De foreslåede ændringer omfatter bl.a. fastsættelse af:

1) specifikke frister for anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om indefrysning
2) en specifik frist for underretning af udstedelsesmyndigheden om enhver omstændighed, der forhindrer øjeblikkelig anerkendelse eller fuldbyrdelse af en afgørelse om indefrysning
3) en specifik frist for indberetning om fuldbyrdelsen af afgørelser om indefrysning og konfiskation
4) en maksimal periode, i hvilken fuldbyrdelsesstaten kan opretholde indefrysningsforanstaltninger for at undgå en uforholdsmæssig stor byrde for den pågældende stat og unødigt langvarige indgreb i de berørte personers rettigheder
5) en grund til at afvise afgørelser om indefrysning eller konfiskation vedrørende aktiver af lav værdi, hvis de ressourcer, der kræves for at fuldbyrde afgørelsen, ikke står i rimeligt forhold til aktivernes værdi
6) en udtrykkelig grund til at afslå afgørelser om indefrysning på grundlag af utilbørlig indblanding i rettigheder tilhørende tredjeparter i god tro
7) en regel, der kræver accept af indefrysningsattester på engelsk, i det mindste i hastetilfælde, idet der efterleveres en oversættelse så hurtigt som muligt
8) et retsgrundlag for at anmode om indefrysning af aktiver udelukkende med henblik på tilbagelevering eller godtgørelse til ofrene

9) en procedure, der giver medlemsstaterne mulighed for at knytte anmodninger om beslaglæggelse af bevismateriale i henhold til en europæisk efterforskningskendelse sammen med anmodninger om indefrysning af aktiver fra kriminelle aktiviteter i henhold til forordningen
10) en mulighed for, at udstedelsesmyndigheden, når den sender en anmodning om indefrysning, udtrykkeligt kan anmode fuldbyrdelsesmyndigheden om at foretage yderligere efterforskning af en mistænkts eller tiltalts formuegoder og økonomiske forhold i fuldbyrdelsesstaten for at afgøre, om der befinder sig yderligere formuegoder på fuldbyrdelsesstatens område, som kan eller bør konfiskeres
11) et afsnit i indefrysningsattesten, hvor udstedelsesmyndigheden anmodes om at angive, hvilken type konfiskation (f.eks. konfiskation af genstande eller værdibaseret konfiskation) anmodningen om indefrysning vedrører. Det blev anført, at dette ville gøre det lettere for de kompetente myndigheder hurtigt at fuldbyrde afgørelser om indefrysning på den måde, som udstedelsesmyndigheden har til hensigt
12) en standardformular til rapportering om fuldbyrdelsen af en afgørelse om indefrysning.

En medlemsstat anførte også, at anvendelsen af forordningen generelt hæmmes af manglende harmonisering af de nationale procedurer, der har til formål at lette dens anvendelse. Som bemærket i hele denne rapport har både medlemsstaterne og Eurojust rapporteret om gentagne tilfælde, hvor graden af procesautonomi, der er overladt til medlemsstaterne i henhold til forordningen, eller den manglende ændring af national ret for at forhindre konflikter med forordningen, kan have hindret dens effektive anvendelse.

Medlemsstaterne blev også spurgt, om de ser en merværdi i udviklingen af en blød lovgivningsforanstaltning, der giver vejledning om, hvordan forordningen interagerer med andre EU-retsakter, der fremmer samarbejdet med henblik på inddrivelse af aktiver fra kriminelle aktiviteter, såsom direktiv 2014/41 (direktivet om den europæiske efterforskningskendelse) og direktiv 2024/1260 (det reviderede direktiv om inddrivelse af aktiver). 15 ud af de 19 medlemsstater, der svarede, anførte, at de oplever en sådan merværdi, navnlig med hensyn til at sikre klarhed om samspillet mellem forordningen og det reviderede direktiv om inddrivelse af aktiver. En medlemsstat bemærkede mere generelt, at enhver foranstaltning, der fremmer en ensartet tilgang blandt medlemsstaterne til anvendelsen af forordning (EU) 2018/1805, vil være gavnlig, selv om det også blev bemærket, at ethvert sådant initiativ bør minimere enhver potentiel byrde for de nationale myndigheder, som det også fremhæves i rapporten fra forummet på højt plan om fremtiden for EU's strafferet[35].

En medlemsstat foreslog også at præcisere samspillet mellem forordningen og EU-instrumenter på området for samarbejde i civilretlige sager (f.eks. forordning (EU) nr. 655/2014[36] og forordning (EU) nr. 1215/2012)[37], hvilket især kan blive relevant, når

[35] Tilgængelig på: https://commission.europa.eu/document/download/606f0f38-12f9-4893-8941-3ac835229bcd_en?filename=JUST_template_comingsoon_standard_16.pdf.
[36] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 655/2014 af 15. maj 2014 om indførelse af en procedure for en europæisk kendelse til sikring af bankindeståender med henblik på at lette grænseoverskridende gældsinddrivelse på det civil- og handelsretlige område (EUT L 189 af 27.6.2014, s. 59).

straffesager indstilles, og indefrysningsforanstaltninger i henhold til forordningen skal ophæves, men der stadig er ofre med civile krav, der kræver efterfølgende civilretlig beslaglæggelse af aktiver.

Langt de fleste af de medlemsstater, der har svaret, støtter også idéen om at oprette en dedikeret, tværfaglig ekspertgruppe om inddrivelse af aktiver fra kriminelle aktiviteter (med repræsentanter fra mindst retshåndhævende og retlige myndigheder) og/eller at stille yderligere målrettet EU-finansiering til rådighed til uddannelse af de aktører, der er involveret i anvendelsen af forordningen.

4.2. Eurojust

I sin rapport om sagshåndtering identificerer Eurojust flere grundlæggende årsager til udfordringer i forbindelse med anvendelsen af forordningen. Den bemærker, at nationale standarder og traditioner i praksis stadig til tider har forrang for forordningen. Eurojust kritiserer endvidere den lave grad af harmonisering mellem medlemsstaternes retlige rammer, navnlig med hensyn til retlige bestemmelser og mekanismer til støtte for anvendelsen af forordningen, hvor den overlader spørgsmål til medlemsstaternes proceduremæssige autonomi. Dette omfatter forskellige tilgange til udpegelse af kompetente myndigheder. Eurojust identificerer også udfordringer med hensyn til fastlæggelsen af den korrekte fortolkning af forordningen, navnlig hvad angår selvstændige begreber såsom "retsforfølgning i straffesager", og udtrykker bekymring over standardattesternes brugervenlighed.

Eurojust opfordrer derfor til klare retningslinjer for anvendelsen af visse bestemmelser i forordningen (såsom bestemmelserne i artikel 29 og 30 om tilbagelevering og godtgørelse til ofre), især i komplekse sager[38]. I rapporten om sagshåndtering fremhæves også behovet for at styrke samarbejdet mellem retslige myndigheder og andre myndigheder, der er involveret i kæden for inddrivelse af aktiver (f.eks. finansielle efterretningsenheder).

5. KONKLUSION

Formålet med forordningen er at fremme en effektiv og virkningsfuld inddrivelse af aktiver fra kriminelle aktiviteter på tværs af grænserne, navnlig med henblik på at bekæmpe grænseoverskridende organiseret kriminalitet. Dette sker ved at fastsætte detaljerede regler for, hvordan anmodninger om anerkendelse af afgørelser om indefrysning og konfiskation skal fremsættes, og hvordan de skal behandles af den anmodede medlemsstat. Dette skaber en høj grad af retssikkerhed for de aktører, der anvender dette instrument, og forhindrer forsinkelser som følge af manglen på klare regler om centrale proceduremæssige aspekter. Kombineret med den obligatoriske anvendelse af standardattester og opretholdelsen af effektive kommunikationsrutiner strømlines det retlige samarbejde mellem medlemsstaterne om inddrivelse af aktiver fra kriminelle aktiviteter i videst muligt omfang. Forordningen er

[37] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1215/2012 af 12. december 2012 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (omarbejdning) (EUT L 351 af 20.12.2012, s. 1).
[38] Se Eurojusts rapport om sagshåndtering, s. 22.

som sådan et hyppigt anvendt nøgleinstrument til retligt samarbejde i straffesager. Den udfylder en unik og afgørende funktion inden for det bredere EU-regelsæt ved at bekæmpe hvidvask af penge, organiseret kriminalitet og finansiering af terrorisme og har styrket inddrivelsen af aktiver på tværs af grænserne betydeligt. Ikke desto mindre er der stadig plads til forbedringer med hensyn til at øge andelen af identificeret udbytte fra strafbare forhold, der i sidste ende konfiskeres eller tilbageleveres til ofre for strafbare forhold eller genanvendes til deres fordel.

Der er fortsat en række udfordringer med den effektive anvendelse af forordningen. Dette bekræftes også af Eurojust i dets rapport om sagshåndtering, hvori det fremhæves, at forordningen i nogle tilfælde stadig ikke anvendes korrekt og endda anfægtes med henvisning til national ret.

Mange af de problemer, der fremhæves i denne rapport og i Eurojusts rapport om sagshåndtering, kan tilskrives menneskelige fejl eller utilstrækkeligt kendskab til retssystemerne i de øvrige involverede medlemsstater. Dette omfatter f.eks. tilfælde, hvor det grænseoverskridende samarbejde blev hindret eller forsinket, fordi anmodninger om anerkendelse af afgørelser om indefrysning eller konfiskation blev sendt til de forkerte myndigheder i fuldbyrdelsesstaten, eller fordi attester blev udfyldt forkert. Den igangværende digitalisering af attester forventes at løse nogle af disse problemer. Indførelsen af anmodninger og foruddefinerede meddelelser bør gøre dem mere brugervenlige og sikre større overensstemmelse mellem anmodningernes form og indhold. Vejledning som blød lovgivning om anvendelsen af forordningen, bedste praksis og mere omfattende uddannelse af relevante aktører kan også bidrage til at nedbringe disse hindringer. De fleste medlemsstater støtter tildelingen af EU-midler specifikt til en sådan uddannelse.

Nogle problematikker er imidlertid af mere juridisk eller systemisk karakter og kan have behov for at blive behandlet på lovgivningsmæssigt eller politisk niveau i medlemsstaterne. Disse omfatter eksempelvis ensidig pålæggelse af betingelser for samarbejde i henhold til national ret, som ikke er indeholdt i forordningen. De omfatter også gentagen manglende overholdelse af frister og betydelige forsinkelser mellem udstedelsen af anmodninger om indefrysning og opfølgningen med en anmodning om konfiskation. Håndteringen af disse typer problematikker kræver bl.a. ændringer af national lovgivning og praksis samt en gennemgang af de ressourcer, der er tildelt de myndigheder, der er ansvarlige for at udstede og fuldbyrde anmodninger om anerkendelse af afgørelser om indefrysning eller konfiskation i henhold til forordningen. Kommissionen forbeholder sig ret til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre fuld overholdelse af forordningen.

Endelig viser denne rapport, at der er behov for at undersøge forordningens begrænsninger og den bredere sammenhæng, den finder anvendelse i. Medlemsstaterne har foreslået ændringer til forordningen, som efter deres mening vil øge dens effektivitet. De har også fremhævet, at forordningen eller anden relevant EU-ret ikke omhandler alle faser eller elementer af proceduren for inddrivelse af aktiver. Dette er især tilfældet med hensyn til retligt samarbejde med henblik på sporing af aktiver efter domfældelse og indefrysning af aktiver med henblik på godtgørelse til ofre, uden at der forfølges en afgørelse om konfiskation. Kommissionen vil

følge op på det belgiske initiativ[39] i denne forbindelse. Desuden er det tilsigtede samspil mellem de forskellige instrumenter inden for inddrivelse af aktiver fra kriminelle aktiviteter ikke altid let for aktørerne at forstå. Et klart flertal af medlemsstaterne har derfor tilkendegivet deres støtte til vejledning som blød lovgivning på dette område.

Mange medlemsstater har også udtrykt støtte til at nedsætte en tværfaglig ekspertgruppe om inddrivelse af aktiver fra kriminelle aktiviteter, som kan fremme en mere helhedsorienteret forståelse af EU's ramme for inddrivelse af aktiver fra kriminelle aktiviteter. Den retlige fokusgruppe om hvidvask af penge og inddrivelse af aktiver, som Eurojust for nylig har nedsat[40], er særlig relevant i denne sammenhæng.

Kommissionen vil overveje, hvordan de udfordringer, der er identificeret i denne rapport vedrørende anvendelsen af forordningen, bedst kan håndteres, samt de forslag og anbefalinger, som medlemsstaterne og Eurojust har fremsat, for at fastlægge den bedste vej frem. Kommissionen vil navnlig bestræbe sig på at yde vejledning om anvendelsen af forordningen inden for EU's bredere ramme for inddrivelse af aktiver fra kriminelle aktiviteter.

[39] Se afsnit 2.6.

[40] Nærmere oplysninger findes på https://www.eurojust.europa.eu/news/eurojust-meeting-tackles-emerging-trends-money-laundering-and-asset-recovery.