



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 4. juli 2022
Kontor: Kontoret for Organiseret
Kriminalitet
Sagsbeh: Anna Michelsen
Sagsnr.: 2022-739-0091
Dok.: 2470817

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om inddrivelse og konfiskation af aktiver

Nyt notat.

KOM(2022) 245 endelig

1. Resumé

Kommissionen har den 25. maj 2022 fremsat forslag til et direktiv, som har til formål at styrke medlemsstaternes mulighed for at spore, identificere, beslaglægge, konfiskere og forvalte aktiver, der hidrører fra kriminelle handlinger. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet og har derfor hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Fra dansk side er man umiddelbart positivt indstillet over for forslaget.

2. Baggrund

EU-Kommissionen fremlagde den 14. april 2021 en strategi for bekæmpelse af organiseret kriminalitet (KOM(2021) 170 endelig). Det fremgår bl.a. heraf, at det vigtigste motiv til organiseret kriminalitet er økonomisk vinding, hvorfor inddrivelse af aktiver er et meget effektivt middel til at afskrække kriminelle fra deres ulovlige aktiviteter. Kommissionen fremhævede i den forbindelse, at den havde til hensigt at foreslå en skærpelse af reglerne om inddrivelse og konfiskation af aktiver.

Den 25. maj 2022 fremsatte Kommissionen forslag til et direktiv om inddrivelse og konfiskation af aktiver, der har til formål at styrke reglerne herom.

Forslaget til direktiv er oversendt til Rådet den 20. juni 2022 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 82, stk. 2, artikel 83, stk. 1 og 2, samt artikel 87, stk. 2, og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til TEU og TEUF ("retsforbeholdet"), deltager Danmark ikke i vedtagelsen af direktivet, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.

Samtidig med fremsættelsen af direktivforslaget, fremsatte Kommissionen på baggrund af situationen i Ukraine den 25. maj 2022 et forslag til Rådets afgørelse om at tilføje overtrædelse af EU-sanktioner som et kriminalitetsområde i henhold til TEUF artikel 83, stk. 1 (KOM(2022) 247 endelig). Formålet hermed er at kriminalisere overtrædelse af EU-sanktioner, og – hvis forslaget til rådsafgørelse vedtages – i et direktiv at fastsætte minimumsregler for definitionen af strafbare handlinger og sanktioner. Forslaget til rådsafgørelsen er ligeledes omfattet af retsforbeholdet, hvorfor Danmark ikke deltager i vedtagelse af afgørelsen, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark. Det bemærkes, at overtrædelse af EU-sanktioner er strafbart i Danmark i medfør af straffelovens § 110 c, stk. 3.

Hvis forslaget til Rådets afgørelse vedtages, lægger Kommissionen med forslaget til direktiv om inddrivelse og konfiskation af aktiver op til, at direktivet også skal finde anvendelse på tilsidesættelse af EU-sanktioner, når en sådan adfærd udgør en strafbar handling.

3. Formål og indhold

3.1. Generelt

Direktivforslaget har til formål at styrke reglerne om inddrivelse og konfiskation af aktiver ved at fastsætte minimumsregler for sporing og identifikation samt beslaglæggelse og konfiskation i forbindelse med en række nærmere angivne strafbare handlinger.

Forslaget indeholder derudover en række bestemmelser, der skal lette gennemførelse af EU-sanktioner, hvor det er nødvendigt for at forebygge, afsløre eller efterforske strafbare handlinger ved tilsidesættelse af EU-sanktioner.

3.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget

Sporing og identifikation af aktiver

Forslagets kapitel II indeholder en række bestemmelser, der bl.a. fastsætter, at medlemsstaterne skal sikre, at der indledes en efterforskning for at spore relevante aktiver straks, i) når der indledes en efterforskning, hvor den strafbare handling kan give betydelige økonomiske fordele, eller ii) hvor det er nødvendigt for at forebygge, afsløre eller efterforske strafbare handlinger i forbindelse med overtrædelse af EU-sanktioner.

Derudover indføres en forpligtelse om, at hver medlemsstat skal oprette mindst ét kontor for inddrivelse af aktiver med henblik på at lette det grænseoverskridende samarbejde med efterforskning for at spore aktiver, og der fastsættes en række regler om bl.a. kontorerne adgang til og udveksling af oplysninger.

Beslaglæggelse og konfiskation af aktiver

Med forslagets kapitel III opstilles en række forpligtelser og regler for medlemsstaterne i forhold til at foretage beslaglæggelse og konfiskation af aktiver. Der lægges bl.a. op til, at medlemsstaterne skal sikre, at kontorer for inddrivelse af aktiver forinden en egentlig beslaglæggelse skal kunne træffe beslutning om en midlertidig hastebeslaglæggelsesforanstaltning i en periode på maksimalt syv dage, hvis det er nødvendigt for at bevare et formuegode.

Derudover foreslås det, at medlemsstaterne forpligtes til at sikre, at der efter endelig dom kan foretages konfiskation af redskaber og udbytte, der stammer fra en strafbar overtrædelse, og ligeledes at muliggøre konfiskation af formuegoder, hvis værdi svarer til redskaber eller udbytte, der hidrører fra en strafbar handling. Endvidere forpligtes medlemsstaterne til at muliggøre konfiskation af aktiver, som en mistænkt eller tiltalt direkte eller indirekte har overført til en tredjemand, som vidste eller burde have vidst, at overførslen eller erhvervelsen skete med henblik på at undgå konfiskation. Konfiskation af formuegoder, der tilhører en person, der er dømt for en strafbar handling, som direkte eller indirekte kan give anledning til økonomiske fordele, skal desuden være mulig i tilfælde, hvor det findes godtgjort, at formuegoderne hidrører fra kriminelle handlinger ("udvidet konfiskation"). Endelig skal konfiskation være mulig, uden at der er faldet endelig dom, hvis den mistænkte eller tiltalte eksempelvis bliver syg, forsvinder eller har immunitet. Herudover skal der kunne foretages konfiskation, hvor formuegoder beslaglægges på grundlag af en mistanke om deltagelse i organiseret

kriminalitet, og hvor konfiskation i henhold til andre bestemmelser i direktivet ikke er mulig.

Forvaltning af aktiver

Forslagets kapitel IV fastsætter regler for forvaltningen af beslaglagte og konfiskerede formuegoder. Det følger bl.a. heraf, at der inden en beslutning om beslaglæggelse skal foretages en vurdering af omkostningerne forbundet hermed. I visse tilfælde vil beslaglagte formuegoder desuden kunne overføres eller sælges inden beslutningen om konfiskation, eksempelvis hvis formuegoderne er letfordærlige eller hurtigt taber værdi ("mellemliggende salg").

Forslaget indeholder derudover et krav om, at hver medlemsstat skal oprette eller udpege mindst ét kontor for forvaltning af aktiver, der skal forvalte beslaglagte og konfiskerede formuegoder.

Øvrige elementer

Det følger af artikel 27, stk. 3, i forslaget til direktiv, at Kommissionen kan vedtage delegerede retsakter med henblik på at fastsætte mere detaljerede regler for de oplysninger, der skal indhentes, og metoden til udarbejdelse af de statistikker, som medlemsstaterne skal udarbejde og ajourføre efter artikel 27, stk. 1, og de nærmere bestemmelser for deres fremsendelse til Kommissionen.

Forslaget indeholder derudover en række bestemmelser om bl.a. retssikkerhedsgarantier, pligt til udarbejdelse af nationale strategier for inddrivelse af aktiver og samarbejde med EU-agenturer og tredjelande.

Endelig følger det af artikel 35 i forslaget til direktiv, at det erstatter følgende retsakter for så vidt angår de medlemsstater, der er bundet af dette direktiv: fælles aktion 98/699/RIA vedrørende hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning, beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold, rammeafgørelse 2001/500/RIA om hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning eller beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold og rammeafgørelse 2005/212/RIA om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold, Rådets afgørelse 2007/845/RIA om samarbejde mellem medlemsstaternes kontorer for inddrivelse af aktiver om opsporing og identificering af udbyttet fra strafbart forhold eller andre formuegoder forbundet med kriminalitet og direktiv 2014/42/EU om indefrysning

og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold for medlemsstaterne bundet af direktivet. Fælles aktion 98/699/RIA, rammeafgørelse 2001/500/RIA samt 2005/212/RIA og Rådets afgørelse 2007/845/RIA vil således fortsat være bindende for Danmark.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at det er afgørende for en effektiv inddrivelse af redskaber og udbytte fra strafbart forhold, at der foretages en fornyet indsats i hele EU over for kriminelle organisationers finansielle midler. Kommissionen vurderer, at forslaget vil lette det grænseoverskridende samarbejde og bidrage til en mere effektiv bekæmpelse af organiseret kriminalitet.

Kommissionen anfører til støtte herfor, at medlemsstaterne ikke alene kan bekæmpe organiseret kriminalitet grundet den grænseoverskridende karakter. Kommissionen anfører, at 70 pct. af de kriminelle grupper, der opererer i EU, er aktive i mere end tre medlemsstater, og at kriminelle grupper anvender et komplekst net af bankkonti og skuffeselskaber på tværs af medlemsstater for at skjule revisionssporet samt kilden og ejendomsretten til midler, idet de kriminelle tilsyneladende har fokus på medlemsstater med svagere ordninger til brug for inddrivelse af aktiver.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

6.1. Retsplejeloven

Efterforskning

Det følger af retsplejelovens § 743, at efterforskningen har til formål at klarlægge, om betingelserne for at pålægge strafansvar eller anden strafferetlig retsfølge er til stede, og at tilvejebringe oplysninger til brug for sagens afgørelse samt forberede sagens behandling ved retten. Efterforskningens tilrettelæggelse og gennemførelse bygger på en række grundlæggende principper i straffeprocessen, herunder princippet om objektivitet i § 96, stk. 2.

Beslaglæggelse

Retsplejelovens kapitel 74 indeholder regler om beslaglæggelse. Det følger af retsplejelovens § 802, stk. 1, at genstande, som en mistænkt har rådighed over, kan beslaglægges, såfremt den pågældende med rimelig grund er mistænkt for en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, og der er grund til at antage, at genstanden kan tjene som bevis eller bør konfiskeres, eller ved lovovertrædelsen er fravendt nogen, som kan kræve den tilbage.

Efter § 802, stk. 2, kan gods, som en mistænkt ejer, beslaglægges, såfremt den pågældende med rimelig grund er mistænkt for en lovovertrædelse, der er undergivet offentlig påtale, og beslaglæggelse anses for nødvendig for at sikre det offentlige krav på sagsomkostninger, konfiskation, bødekraft eller forurettedes krav på erstatning i sagen, eller krav, der er under inddrivelse af restanceinddrivelsesmyndigheden, uanset om gælden har tilknytning til den sag, som mistanken angår.

Der kan ligeledes ske beslaglæggelse af genstande og formuegoder, herunder penge, hos personer, som ikke er mistænkt, såfremt dette sker som led i efterforskningen af en lovovertrædelse, som er undergivet offentlig påtale, og der er grund til at antage, at genstanden eller formuegodet kan tjene som bevis, bør konfiskeres eller er fravendt nogen, som kan kræve den tilbage, jf. retsplejelovens § 803.

Afgørelse om beslaglæggelse træffes af retten ved kendelse, medmindre den, som indgrebet retter sig imod, meddeler skriftligt samtykke til indgrebet, jf. retsplejelovens § 806, stk. 2 og 11. Såfremt indgrebets øjemed ville forspildes, hvis retskendelse skulle afventes, kan politiet træffe afgørelse om beslaglæggelse. Dette skal dog forelægges for retten inden 24 timer, såfremt den, som indgrebet retter sig imod, anmoder herom, jf. retsplejelovens § 806, stk. 4. Inden retten træffer afgørelse, skal der være givet den, mod hvem indgrebet retter sig, adgang til at udtale sig, jf. stk. 8. Politiet er efter § 807, stk. 1, forpligtet til at vejlede den pågældende om adgangen til at få spørgsmålet indbragt for retten, hvis beslaglæggelse sker efter bl.a. § 806, stk. 4. Efter stk. 5 skal genstande, som kommer i politiets besiddelse som følge af beslaglæggelse, snarest muligt optegnes og mærkes.

§§ 807 b-807 indeholder regler om rådighedsberøvelse over og udelukkelse af kreditorforfølgning i det beslaglagte.

6.2. Straffeloven

Straffelovens kapitel 9 om andre retsfølger af den strafbare handling indeholder i §§ 75-77 a bestemmelser om konfiskation.

Det følger af straffelovens § 75, stk. 1, at udbyttet ved en strafbar handling eller beløb svarende hertil helt eller delvist kan konfiskeres. Efter straffelovens § 75, stk. 2, kan der endvidere ske konfiskation af genstande, der har været brugt til en bestemt strafbar handling, er frembragt ved en strafbar handling, eller med hensyn til hvilke der i øvrigt er begået en strafbar handling.

I medfør af straffelovens § 75, stk. 3 og 4, kan der i stedet for genstande nævnt i stk. 2 ske konfiskation af et beløb svarende til genstandens værdi eller træffes bestemmelse om foranstaltninger vedrørende genstandene til forebyggelse af yderligere lovovertrædelser.

Konfiskation af udbytte efter § 75, stk. 1, kan ske hos den, som udbyttet er tilfaldet umiddelbart ved den strafbare handling, jf. straffelovens § 76, stk. 1, mens konfiskation af de i § 75, stk. 2 og 3, nævnte genstande og værdier kan ske hos den, der er ansvarlig for lovovertrædelser, og hos den, på hvis vegne den pågældende har handlet, jf. straffelovens § 76, stk. 2. Der kan ske konfiskation af udbytte, værdier eller genstande, som er overdraget til tredjemand, såfremt denne var bekendt med det overdragnes forbindelse med den strafbare handling eller har udvist grov uagtsomhed i den forbindelse, eller hvis overdragelsen er sket som gave, jf. straffelovens § 76, stk. 4. Dør den person, der har konfiskationsansvar efter § 76, stk. 1-4, bortfalder dennes ansvar. Dette gælder dog ikke konfiskation efter § 75, stk. 1.

Straffelovens § 76 a, stk. 1, giver mulighed for hel eller delvis konfiskation af formuegoder, der tilhører en person, der har begået en strafbar handling, såfremt handlingen kan give betydeligt udbytte, og handlingen kan straffes med fængsel i 6 år eller derover eller vedrører narkotikakriminalitet. Det er ved konfiskation efter § 76 a ikke et krav, at anklagemyndigheden kan identificere den konkrete lovovertrædelse, som har gjort det muligt at erhverve det pågældende formuegode. Efter straffelovens § 76 a, stk. 2, kan der under de samme betingelser som efter stk. 1 foretages hel eller delvis konfiskation af formuegoder, som domfældtes ægtefælle eller samlever har erhvervet, medmindre formuegodet er erhvervet mere end 5 år før den strafbare handling, som danner grundlag for konfiskation, eller ægteskabet eller samlivsforholdet ikke bestod på tidspunktet for erhvervelsen.

Det følger endvidere af straffelovens § 76 a, stk. 3, at der under de samme betingelser som efter stk. 1 kan foretages hel eller delvis konfiskation af formuegoder overdraget til en juridisk person, som domfældte alene eller sammen med sine nærmeste har en bestemmende indflydelse på. Det samme gælder, hvis den pågældende oppebærer en betydelig del af den juridiske persons indtægter. Konfiskation kan dog ikke ske, hvis formuegodet er overdraget til den juridiske person mere end 5 år før den strafbare handling, som danner grundlag for konfiskation efter stk. 1. Efter straffelovens § 76 a, stk. 4, kan konfiskation efter stk. 1-3 ikke ske, hvis domfældte sandsynliggør, at et formuegode er erhvervet på lovlig måde eller for lovligt erhvervede midler.

Efter straffelovens § 77 kan det konfiskerede anvendes til dækning af erstatningskravet i anledning af det strafbare forhold, hvis der er sket konfiskation efter § 75, stk. 1, eller § 76 a. Det samme gælder genstande og værdier konfiskeret efter § 75, stk. 2 og 3, såfremt der ved dommen træffes bestemmelse derom, jf. stk. 2.

Det følger af § 77 a, 1. pkt., at genstande, som på grund af deres beskaffenhed i forbindelse med andre foreliggende omstændigheder må befrygtes at ville blive brugt ved en strafbar handling, kan konfiskeres, for så vidt det må anses for påkrævet for at forebygge den strafbare handling. Der kan under samme betingelser ske konfiskation af andre formuegoder, herunder penge, jf. 2. pkt.

6.3. Cirkulære nr. 94 af 13. maj 1952 om politiets forvaltning af beslaglagte eller deponerede pengebeløb eller værdipapirer

Det fremgår af cirkulæret, at penge eller værdipapirer, som er taget i bevaring af politiet, skal administreres under fornøden sikkerhed og således, at de giver et passende udbytte.

Kontante pengebeløb på over 2.000 kr., som ikke skønnes at ville komme til udbetaling i løbet af 4 uger, bør snarest muligt indsættes på særskilte bank- eller sparekassebøger (konti). Obligationer, aktier og andre værdipapirer, som ikke skønnes at kunne udleveres i løbet af 4 uger, bør anbringes i et åbent depot i en bank eller et andet anerkendt pengeinstitut til sædvanlig formueforvaltning.

Udbytte af værdier, der er taget i bevaring eller beslaglagt, tilfalder statskassen, såfremt effekterne konfiskeres.

Det følger endvidere af cirkulæret, at såfremt der bliver spørgsmål om at udnytte særlige til værdipapiret tilknyttede rettigheder, f.eks. stemmeret eller nytegning af aktier, bør politiet give vedkommende berettigede person fornøden adgang til at varetage sine interesser, for så vidt dette kan ske, uden at den offentlige sikkerhed derved forringes.

Andre formuegoder end penge og værdipapirer forvaltes efter dansk rets almindelige formueretlige principper, således at politiet sørger for opbevaring af formuegodet på en måde, som ikke virker værdiforringende. Det bemærkes i den forbindelse, at politiet på almindeligt culpa-grundlag kan være erstatningsansvarlig for tab eller værdiforringelser af beslaglagte formuegoder.

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

Rådets afgørelse indeholder et krav om, at hver medlemsstat skal oprette eller udpege et nationalt kontor for inddrivelse af aktiver med henblik på at lette opsporing og identificering af udbyttet fra strafbart forhold og andre formuegoder forbundet med kriminalitet. I Danmark er National Enhed for Særlig Kriminalitet (NSK) udpeget som nationalt kontor for inddrivelse af aktiver.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Danmark deltager ikke i en kommende vedtagelse af direktivforslaget, da forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Direktivet vil derfor ikke gælde i eller være bindende for Danmark.

Økonomiske konsekvenser

Danmark deltager ikke i en kommende vedtagelse af direktivforslaget, da forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Direktivet har derfor ingen statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

Forslaget har ingen konsekvenser for EU's budget.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Der vurderes ikke at være andre konsekvenser forbundet med forslaget.

8. Høring

Forslaget har været sendt i høring hos Specialudvalget for Politimæssigt og Retligt samarbejde.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til forslaget.

10. Regeringens (foreløbige) generelle holdning

Regeringen er umiddelbart positivt indstillet over for forslaget. Det bemærkes, at Rigsadvokaten som led i aftalen om politiets og anklagemyndighedens økonomi 2021-2023 er ved at undersøge, om der i Danmark er de rette juridiske rammer for sporingsarbejdet.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.