

DA

DA

DA



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 22.12.2008
KOM(2008) 885 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

**jf. artikel 14 i Rådets rammeafgørelse 2003/577/RIA af 22. juli 2003 om fuldbyrdelse i
Den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller
bevismateriale**

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

jf. artikel 14 i Rådets rammeafgørelse 2003/577/RIA af 22. juli 2003 om fuldbyrdelse i Den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale

1. INDLEDNING

1.1. Baggrund

Hovedformålet med Rådets rammeafgørelse 2003/577/RIA om fuldbyrdelse i Den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale er at fastsætte regler, hvorefter en medlemsstat skal anerkende og på sit område fuldbyrde en indefrysningskendelse afsagt af en judiciel myndighed i en anden medlemsstat i forbindelse med en straffesag. Rammeafgørelsen er baseret på en ordning om gensidig anerkendelse af retsafgørelser i en straffesags forberedelsesfase, hvor en indefrysningskendelse anerkendes uden videre, hvor grundene til at afslå en kendelse er meget begrænsede, og hvor princippet om dobbelt strafbarhed delvist er afskaffet.

1.2. Medlemsstaternes meddelelse af gennemførelsesbestemmelser

Kun syv medlemsstater (AT, DK, FI, FR, NL, PL og SE) gennemførte rammeafgørelsen inden fristen (den 2. august 2005). I løbet af 2006 gennemførte yderligere otte medlemsstater rammeafgørelsen (BE, CY, CZ, ES, HU, SI, SK og UK) og tilsendte Kommissionen gennemførelsesbestemmelserne. BG og LT tilsendte gennemførelsesbestemmelserne i 2007 (BG gennemførte rammeafgørelsen ved tiltrædelsen den 1. januar 2007). EE og LV har gennemført rammeafgørelsens bestemmelser og meddelte dette til Kommissionen i 2008.

I slutningen af oktober 2008 havde Kommissionen ikke modtaget gennemførelsesbestemmelser fra otte medlemsstater (DE, EL, IE, IT, LU, MT, PT og RO). I rapportens analyse af gennemførelsesbestemmelserne henvises der derfor ikke til disse medlemsstater.

1.3. Metode og evalueringskriterier

Ifølge artikel 14 i rammeafgørelsen skal Kommissionen udarbejde en skriftlig rapport om de foranstaltninger, medlemsstaterne har truffet for at efterkomme rammeafgørelsen senest den 2. august 2005. Årsagen til, at denne rapport er forsinket, er, at Kommissionen kun havde modtaget et meget lille antal meddelelser inden for den oprindelige frist i rammeafgørelsen.

Rammeafgørelser er pr. definition bindende for medlemsstaterne med hensyn til det resultat, der skal opnås, men det er op til de nationale myndigheder at bestemme, hvordan de vil nå det (kriterierne er klarhed, retssikkerhed og effektive resultater). Rammeafgørelser har ingen direkte virkning. Princippet om overensstemmende fortolkning er dog bindende i forbindelse med rammeafgørelser, der er vedtaget på grundlag af afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union¹. Da Kommissionen ikke har bemyndigelse til at indlede overtrædelsesprocedurer mod en medlemsstat, som hævdes ikke at have truffet de nødvendige foranstaltninger til at overholde bestemmelserne i Rådets rammeafgørelse, som er vedtaget under tredje søjle, begrænser karakteren af og formålet med denne rapport sig til en evaluering af de gennemførelsesforanstaltninger, som nitten medlemsstater har truffet.

¹ EF-Domstolens dom af 16. juni 2005 i sag C-105/03, Maria Pupino, EUT C 193 af 6.8.2005, s. 3.

2. EVALUERING

Artikel 1 - Formål

Formålet med denne rammeafgørelse er at fastsætte regler, hvorefter en medlemsstat skal anerkende og på sit område fuldbyrde en indefrysningkendelse afsagt af en judiciel myndighed i en anden medlemsstat i forbindelse med en straffesag. Elleve medlemsstater (BE, BG, CZ, DK, EE, ES, FI, LV, SE, SK og til et vis grad SI) har gennemført denne bestemmelse i national lovgivning, mens gennemførelsesbestemmelserne i otte medlemsstater (AT, CY, FR, HU, LT, NL, PL og UK) ikke omfatter denne bestemmelse. Nogle af medlemsstaterne har begrundet dette med, at denne bestemmelse er en generel regel, som derfor ikke behøver at blive gennemført.

Artikel 2 - Definitioner

Rammeafgørelsen definerer følgende termer: "udstedelsesstat", "fuldbyrdesstat", "indefrysningkendelse", "formuegoder" og "bevismateriale". Medlemsstaternes gennemførelsesbestemmelser dækker mere eller mindre definitionerne i rammeafgørelsen, men nogle af dem indeholder kun til dels de krævede definitioner. De fleste medlemsstater har ikke fundet det nødvendigt at definere "udstedelsesstat" og "fuldbyrdesstat". De fleste medlemsstater har defineret "indefrysningkendelse" med undtagelse af LV og PL. BE og FR har anført, at de har nationale bestemmelser vedrørende termen "beslaglæggelse", men har ikke vedlagt bestemmelserne.

Artikel 3 - Lovovertrædelser

Denne bestemmelse indeholder en liste over lovovertrædelser, som ikke underkastes kontrol af dobbelt strafbarhed.

Mange medlemsstater (BG, DK, HU, ES, FI, PL, SK, NL og UK) har gennemført listen i artikel 3, stk. 2, i overensstemmelse med rammeafgørelsen (bestemmelserne i AT, EE, LT og LV er ikke blevet vedlagt). Ifølge BE's lovgivning er abort og eutanasi ikke omfattet af "forsætligt manddrab, grov legemsbeskadigelse". Dette er i strid med rammeafgørelsen, da det er lovgivningen i udstedelsesstaten og ikke i fuldbyrdesstaten, der afgør, om en forbrydelse er omfattet af listen. Der er ikke konstateret nogen gennemførelsesbestemmelser i CY, CZ, SE og SI.

Artikel 4 - Fremsendelse af indefrysningkendelser

Ifølge artikel 4, stk. 1, fremsendes en indefrysningkendelse af den judicielle myndighed, der har afsagt den, sammen med attesten direkte til den judicielle myndighed, der er kompetent til at fuldbyrde den. Ifølge lovgivningen i otte medlemsstater (BG, CY, EE, HU, LT, LV, SI og UK) skal dokumenterne sendes via en central myndighed, som normalt er enten justitsministeriet eller anklagemyndigheden. Andre medlemsstater henviser tydeligt til "direkte" kontakt mellem judicielle myndigheder (FR, SK, ES, NL og SE), eller til den direkte kontakt mellem myndigheder på listen over kompetente myndigheder, såfremt der ikke er en central myndighed (PL). I CZ sendes kendelsen direkte til den kompetente judicielle myndighed, men kan også sendes via justitsministeriet eller den offentlige anklager. I BE skal indefrysningkendelser sendes via den kongelige anklager, som ikke kan betragtes som en "central myndighed", da den kun har en formel rolle i fremsendelsen af meddelelser.

Artikel 5 – Anerkendelse og øjeblikkelig fuldbyrdelse

Generelt indeholder næsten alle gennemførelsesbestemmelser mulighed for øjeblikkelig fuldbyrdelse af indefrysningkendelser.

- **Øjeblikkelig fuldbyrdelse (artikel 5, stk. 1)**

Medlemsstaterne har fastsat forskellige frister, såsom fuldbyrdelse "snarest muligt" (PL og FI) eller "afgørelse sendes inden for 24 timer efter afgørelsen om fuldbyrdelse er truffet" (BG), "uden unødigt forsinkelse" (DK), "straks" (CZ og HU) og "straks og om muligt inden for 24 timer" (SE). AT, ES og FR citerer rammeafgørelsen, hvori det hedder "øjeblikkelig" fuldbyrdelse. BE henviser til nationale bestemmelser på området (bestemmelserne var dog ikke vedlagt). Nogle medlemsstater har ikke fastsat frister. EE har ikke gennemført bestemmelsen, men i stedet påpeget mange formelle forhold, der står i vejen for fuldbyrdelsen. Disse hindringer vedrører bl.a. det forhold, at den "dom", som ligger til grund for indefrysningen, endnu ikke er trådt i kraft, domstolens uvildighed og estiske statsborgeres særlige status. UK har en vag generel bestemmelse vedrørende fremsendelse af den kendelse, der skal fuldbyrdes.

- **Meddelelse inden for 24 timer (artikel 5, stk. 3)**

I de fleste tilfælde træffes afgørelsen om en indefrysningkendelse "øjeblikkeligt". AT og DK har fastsat samme frist som i rammeafgørelsen ("snarest muligt og, om praktisk muligt, inden for 24 timer"). Nogle medlemsstater har fastsat en anden frist, f.eks. BE ("24 timer, senest inden for fem dage"), BG ("straks"), CZ ("inden for 24 timer, ellers uden unødigt forsinkelse"), ES og NL ("øjeblikkeligt, inden for 24 timer"), FR og LV (straks og om muligt inden for 24 timer"), HU ("straks"), EE og LT ("inden for 24 timer"), PL ("øjeblikkeligt og om muligt inden for et døgn efter at have modtaget kendelse") eller SK ("inden for 24 timer, ellers hurtigst muligt"). Nogle medlemsstater har ikke fastsat frister for at træffe en afgørelse (FI og SE). SI har slet ikke gennemført bestemmelsen. Nogle medlemsstater har også indført en bestemmelse, som pålægger den kompetente judicielle myndighed skriftligt at angive, hvorfor der ikke er truffet en afgørelsen inden for fristen.

Med hensyn til meddelelsen om, at der er truffet en afgørelse (artikel 5, stk. 3) har medlemsstaterne generelt hverken fastsat frister, eller fastsat, at der skal gives meddelelse. Nogle medlemsstater har dog fastsat frister, såsom BE ("øjeblikkeligt" til den kongelige anklager, som "straks" meddeler udstedelsesstaten), CZ ("straks"), ES ("straks, inden for 24 timer"), FI ("straks og om muligt inden for 24 timer"), LT ("øjeblikkeligt") og SK ("straks").

Artikel 6 - Indefrysningens varighed

Ifølge artikel 6, stk. 1, skal "indefrysningen af formuegoderne opretholdes i fuldbyrdelsesstaten, indtil denne har taget endelig stilling til en anmodning efter artikel 10, stk. 1, litra a) eller b)". I overensstemmelse med stk. 2 har de fleste medlemsstater også givet mulighed for at begrænse denne varighed. Ifølge stk. 3 skal udstedelsesstatens judicielle myndigheds afgørelse om at ophæve indefrysningkendelsen tages til efterretning så hurtigt som muligt.

Gennemførelsen af denne artikel er generelt tilfredsstillende. Nogle medlemsstater har ikke gennemført stk. 3 (AT, EE, SI og UK), nogle har ikke fastsat en frist, og nogle har fastsat en anden frist (BE: "straks", BG: "øjeblikkeligt"; DK: "uden unødigt forsinkelse"; ES: "straks", HU og SE: "straks"). CY har kun anført, at en udenlandsk kendelse kun kan ændres eller revideres af en domstol eller en anden kompetent myndighed i det land, hvor kendelsen er udstedt.

Gennemførelsesbestemmelserne i AT indeholder en generel erklæring på dette område, og den procedure, der er fastsat i artikel 58 i loven om udlevering og gensidig retshjælp (ARHG) er ikke i overensstemmelse med rammeafgørelsens bestemmelser. AT har endvidere ikke gennemført artikel 6, stk. 3. SI har kun gennemført bestemmelserne vedrørende nationale procedurer og har hverken nævnt udstedelsesstatens afgørelse eller underretning i den

forbindelse. SE har kun gennemført stk. 3. BG har ikke fastsat nogen frist i så henseende. UK har kun delvist gennemført stk. 1.

Artikel 7 – Grunde til at afslå anerkendelse eller fuldbyrdelse

Artikel 7 i rammeafgørelsen indeholder fire mulige grunde til at afslå anerkendelse eller fuldbyrdelse af indefrysningkendelsen. De fleste af disse grunde til at afslå er gennemført, men medlemsstaterne har ofte gennemført dem som obligatoriske grunde. En række medlemsstater har ikke indført gennemførelsesbestemmelser, men for nogle af dem gælder Europarådets konvention² (f.eks. for CY).

Artikel 7, stk. 2, vedrører muligheden for at fastsætte en frist, inden for hvilken attesten skal foreligge eller foreligge i komplet eller rettet tilstand, eller for at acceptere et tilsvarende dokument eller give den udstedende judicielle myndighed dispensation, hvis de foreliggende oplysninger menes at være tilstrækkelige. Bestemmelsen er gennemført i de fleste medlemsstater (undtagen BE, CY, DK, EE, SI og UK). Artikel 7, stk. 3, vedrørende et afslag på anerkendelse eller fuldbyrdelse af en indefrysningkendelse er ikke blevet gennemført af CY, EE, SI og UK (Europarådets konvention³ gælder). Artikel 7, stk. 4, vedrørende underretning om, at det i praksis er umuligt at fuldbyrde indefrysningkendelsen, er delvist gennemført i FI (kun hvis formuegoderne ikke kan lokaliseres), og BG har ikke fastsat frister for, hverken hvornår eller hvordan der skal underrettes.

Ud over grundene til at afslå anerkendelse eller fuldbyrdelse i rammeafgørelsen har fjorten medlemsstater (BE, BG, CY, CZ, DK, ES, FI, FR, HU, LT, NL, SE, SK og UK) indført yderligere grunde til afslag i deres nationale lovgivning. Dette er tydeligvis i strid med rammeafgørelsen. De yderligere grunde vedrører primært spørgsmål om menneskerettigheder (BE, DK og FR), situationer, hvor der er uoverensstemmelse med medlemsstaternes generelle principper (CY og CZ), hvor en foranstaltning er forbudt ifølge national lovgivning, eller hvor fuldbyrdelse er umulig ifølge national lovgivning (ES, HU, NL og UK). Der er også anført grunde, som vedrører sprogordninger, hensynet til den offentlige orden, den nationale sikkerhed og retsvæsenet. Desværre henviser mange medlemsstater ofte til nationale bestemmelser uden at vedlægge disse.

Artikel 8 – Grunde til at udsætte fuldbyrdelsen

De fleste medlemsstater (undtagen CY, EE og SI) har gennemført artikel 8, litra a), vedrørende muligheden for at skade en igangværende strafferetlig efterforskning. For CY's vedkommende gælder Europarådets konvention.

Mange medlemsstater har gennemført muligheden for udsættelse indtil en eventuel allerede afsagt kendelse i forbindelse med en straffesag, der har medført indefrysning af de pågældende formuegoder eller det pågældende bevismateriale, ophæves (undtagen: CY, DK, FI og SI). Det er dog kun få medlemsstater (AT, BG, ES, FR og NL), der har gennemført muligheden i litra c) (formuegoder, der allerede er indefrosset). FR og UK har tilføjet yderligere grunde (henholdsvis: at dokumentet eller materialet er blevet afklassificeret, og at det er umuligt at fjerne bevismaterialet fra UK). Overordnet set er gennemførelsen af artikel 8, stk. 2, 3 og 4, forholdsvis god (kun CY, SE, SI og UK har ikke gennemført dem).

Artikel 9 – Attest

² Konvention om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold fra 1990.

³ Idem.

Ifølge artikel 9, stk. 2, skal den attest, der fremsendes, oversættes til det eller et af de officielle sprog i fuldbyrdelsesstaten. Enhver medlemsstat kan i den forbindelse eller på et senere tidspunkt angive, at den accepterer en oversættelse til et eller flere andre af de officielle sprog, der anvendes i Den Europæiske Union (artikel 9, stk. 3).

De fleste medlemsstater (AT, BG, DK, ES, FR, HU, PL og UK) accepterer kun, at attesten forelægges på det officielle sprog i medlemsstaten. Nogle af dem har ikke givet oplysninger om sprogordningen. Det betyder, at det i øjeblikket kun er attester, der er oversat til det officielle sprog i den pågældende medlemsstat, der anerkendes (CY og SI). Nogle medlemsstater accepterer ud over det officielle sprog også engelsk (EE, LT, LV og NL). Nogle medlemsstater ville også være rede til at acceptere andre sprog end medlemsstatens officielle sprog, hvis der er tale om en gensidig ordning (CZ og SK).

BE accepterer attester på fransk, nederlandsk, tysk og engelsk, SE på svensk, dansk, norsk og engelsk og FI på finsk, svensk og engelsk (og også på andre sprog, hvis den kompetente anklagemyndighed accepterer dette, og hvis der er ikke er noget til hinder herfor).

Artikel 10 - Efterfølgende behandling af de indefrosne formuegoder

Denne artikel vedrører forløbet efter indefrysningkendelsen, nemlig fremsendelse af anmodninger om overførsel af bevismateriale eller konfiskation.

AT, BE, BG, DK, FR, HU, LT, NL, PL og SK har gennemført artiklen. CZ, EE, ES, FI, LV, SE, SI og UK har kun gennemført den delvist. For så vidt angår stk. 3, behandler SK kun bevismateriale og ikke formuegoder. CY har ikke gennemført artiklen.

Artikel 11 - Retsmidler

Ifølge artikel 11 skal medlemsstater sikre, at en interesseret part (herunder tredjemand i god tro) råder over effektive retsmidler uden opsættende virkning for at beskytte deres legitime interesser i udstedelsesstaten eller fuldbyrdelsesstaten. De vægtigste grunde kan endvidere kun anfægtes i udstedelsesstaten. Hvis appellen indgives i fuldbyrdelsesstaten, skal udstedelsesstaten orienteres om appellens indhold og udfald.

Det er muligt for interesserede parter i alle medlemsstater at indgive appel mod fuldbyrdelsen af indefrysningkendelsen. Nogle medlemsstater anvender national lovgivning helt eller delvist på dette område, hvilket forklarer, hvorfor nogle af dem kun delvist har gennemført artiklen (CY, DK, HU, LT og SI). Nogle medlemsstater har fastsat frister for at appellere.

I medlemsstaterne findes der normalt retsmidler uden opsættende virkning (med undtagelse i visse tilfælde af BE og CZ). Ikke alle medlemsstater har gennemført stk. 4 om at træffe nødvendige foranstaltninger for at gøre det lettere at indgive en appel, navnlig ved at give de berørte parter de relevante oplysninger. Bestemmelsen om muligheden for kun at anfægte indefrysningkendelsen i udstedelsesstaten er kun blevet gennemført i BE, BG, CZ, ES, FI, LV, NL og SK.

Artikel 12 – Refusion

Artikel 12 vedrører udstedelsesstatens refusion af de beløb, som fuldbyrdesstaten har ydet i erstatning for skade, der er forvoldt i forbindelse med fuldbyrdelsen af indefrysningkendelsen. Der gøres en undtagelse i situationer, hvor skaden udelukkende skyldes fuldbyrdesstatens handlemåde. Bestemmelsen berører ikke medlemsstatens nationale ret vedrørende fysiske eller juridiske personers krav om skadeserstatning.

Nogle medlemsstater har slet ikke gennemført denne bestemmelse (LV, SE, SI og UK), andre er af den opfattelse, at det ikke er nødvendigt at gennemføre den, da de pågældende stater i givet fald ville være nødt til at nå til enighed (FR og LT), eller at den ikke behøves at blive gennemført, fordi bestemmelsen er en forpligtelse, der påhviler regeringen (BE). I andre medlemsstater gælder generelle nationale bestemmelser på området.

BG, DK, EE, ES, FI, PL og SK har helt eller delvist gennemført artiklen. Nogle medlemsstater (CZ, ES og SK) har forskellige bestemmelser vedrørende refusion, afhængigt af om de er en udstedelses- eller fuldbyrdesstat.

3. KONKLUSION

Gennemførelsen af Rådets rammeafgørelse 2003/577/RIA af 22. juli 2003 om fuldbyrdelse i Den Europæiske Union af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale i EU-medlemsstaternes nationale lovgivning er ikke tilfredsstillende. Denne konklusion skyldes hovedsagelig det lave antal meddelelser, og at nogle gennemførelsesbestemmelser ikke engang henviser til rammeafgørelsen (bestemmelser er blevet vedtaget med henblik på gennemførelse af visse andre internationale bestemmelser). CY og UK har kun delvist dækket bestemmelserne i rammeafgørelsen (CY har kun dækket indefrysning af formuegoder, og UK har kun dækket bestemmelser vedrørende bevismateriale). De bestemmelser, som SI har sendt, viser, at denne medlemsstat stadig anvender de gamle regler om gensidig retshjælp med hensyn til anmodninger om indefrysning og derfor, at den ikke har gennemført princippet om gensidig anerkendelse på dette punkt.

De nationale bestemmelser, som Kommissionen har modtaget fra nitten medlemsstater, viser mange udeladelser og fejlfortolkninger. Meget kan stadig forbedres, navnlig i forbindelse med direkte kontakt mellem judicielle myndigheder, grunde til at afslå anerkendelse eller fuldbyrdelse af indefrysningkendelsen og også refusion. Det ser dog ud til, at en hurtig fuldbyrdelse af indefrysningkendelser er sikret.

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at se nærmere på denne rapport og benytte lejligheden til at sende Kommissionen og Generalsekretariatet for Rådet yderligere oplysninger for at sikre, at de opfylder deres forpligtelser, jf. rammeafgørelsens artikel 14. Kommissionen opfordrer endvidere de medlemsstater, som har tilkendegivet, at de er i gang med at udarbejde bestemmelser, at vedtage og meddele disse nationale bestemmelser hurtigst muligt.