KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.6.2020 r.
COM(2020) 217 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Odzyskiwanie i konfiskata mienia:

Przestępstwa nigdy nie mogą się opłacać

Spis treści

1. WPROWADZENIE 2

1.1. Cele i główne elementy dyrektywy 2014/42/UE 2

1.2. Ramy prawne UE dotyczące śledzenia, identyfikacji, zabezpieczania i konfiskaty nielegalnie nabytego mienia 3

1.3. Cel i struktura sprawozdania, gromadzenie informacji i metodyka 4

2. OCENA WDRAŻANIA DYREKTYWY 5

2.1. Ogólna ocena i wpływ dyrektywy na krajowe systemy odzyskiwania mienia 5

2.2. Szczegółowa ocena środków transpozycji w państwach członkowskich. 6

2.2.1. Definicje (art. 2) 6

2.2.2. Zakres stosowania (art. 3) 6

2.2.3. Konfiskata (art. 4) 7

2.2.4. Konfiskata rozszerzona (art. 5) 8

2.2.5. Konfiskata w stosunku do osób trzecich (art. 6) 10

2.2.6. Zabezpieczenie (art. 7) 11

2.2.7. Środki zabezpieczające (art. 8) 11

2.2.8. Skuteczna konfiskata i wykonanie (art. 9) 13

2.2.9. Zarządzanie mieniem zabezpieczonym i mieniem skonfiskowanym (art. 10) 13

2.2.10. Dane statystyczne (art. 11) 14

3. OCENA WYKONALNOŚCI I EWENTUALNYCH KORZYŚCI WPROWADZENIA DALSZYCH WSPÓLNYCH PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH KONFISKATY BEZ UPRZEDNIEGO WYROKU SKAZUJĄCEGO 15

4. IDENTYFIKACJA I ŚLEDZENIE NIELEGALNIE NABYTEGO MIENIA 17

5. WYMIAR MIĘDZYNARODOWY I ODZYSKIWANIE MIENIA 18

6. WNIOSKI I DALSZE DZIAŁANIA 19

1. WPROWADZENIE

1.1. Cele i główne elementy dyrektywy 2014/42/UE

Przestępczość zorganizowana jest jednym z największych zagrożeń dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Według danych Europolu w Europie prowadzi się obecnie dochodzenia w sprawie ponad 5 000 zorganizowanych grup przestępczych[1]. Przestępczość zorganizowana jest ukierunkowana na zysk, a związana z nią nielegalna działalność przynosi ogromne zyski – szacunkowe korzyści pochodzące z przestępczości zorganizowanej w UE wynoszą obecnie około 110 mld EUR rocznie[2].

Według szacunków Europolu w UE tylko około 2 % dochodów z przestępstwa zostaje zabezpieczone, a 1 % skonfiskowane. Umożliwia to zorganizowanym grupom przestępczym inwestowanie w poszerzanie swojej działalności przestępczej i infiltrację legalnej gospodarki[3]. Europol szacuje, że 0,7–1,28 % rocznego PKB UE jest związane z podejrzaną działalnością finansową[4].

Konfiskata dochodów z przestępstwa jest istotnym elementem zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości, ponieważ pozbawia ona przestępców korzyści finansowych i sprawia, że przestępstwo nie popłaca.

Proces odzyskiwania mienia składa się z kilku etapów:

- **identyfikacja i śledzenie** nielegalnie nabytego mienia;
- **zabezpieczenie i zajęcie mienia** w celu ewentualnej późniejszej konfiskaty;
- **zarządzanie mieniem zabezpieczonym i mieniem zajętym** w celu zachowania ich wartości;
- **konfiskata** nielegalnie nabytego mienia;
- **rozporządzanie skonfiskowanym mieniem**, które może polegać na jego wykorzystaniu w interesie publicznym lub do celów społecznych.

W 2014 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły dyrektywę 2014/42/UE („dyrektywę”), w której ustanowiono minimalne zasady dotyczące zabezpieczania mienia pochodzącego z przestępstwa, zarządzania nim i jego konfiskaty. W dyrektywie wprowadzono:

- przepisy dotyczące **konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego** (przynajmniej w przypadku gdy oskarżony lub podejrzany ucieka lub jest chory);

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

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

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

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

- przepisy dotyczące **konfiskaty rozszerzonej w przypadku konkretnego wykazu przestępstw**;

- przepisy dotyczące **konfiskaty w stosunku do osób trzecich**;

- przepisy dotyczące **zabezpieczenia mienia w celu ewentualnej późniejszej konfiskaty, w tym „pilnego" zabezpieczenia**;

- **rygorystyczne środki zabezpieczające** zapewniające, aby osoby, których dotyczą postępowania w sprawie zabezpieczenia lub konfiskaty, mogły korzystać z przysługujących im praw;

- zasady umożliwiające **wykrycie i śledzenie mienia również po wydaniu prawomocnego wyroku skazującego** w celu zapewnienia skutecznego wykonania nakazu konfiskaty;

- przepisy dotyczące **zarządzania mieniem zabezpieczonym i mieniem skonfiskowanym**;

- przepisy zobowiązujące państwa członkowskie do **gromadzenia i utrzymywania kompleksowych danych statystycznych dotyczących zabezpieczania i konfiskaty**.

Zgodnie z odpowiednio protokołami 21 i 22 załączonymi do Traktatu o Unii Europejskiej Zjednoczone Królestwo i Dania nie uczestniczyły w przyjęciu dyrektywy, a zatem nie są nią związane ani jej nie stosują. Irlandia skorzystała z przysługującego jej prawa do uczestniczenia w przyjęciu i stosowaniu dyrektywy.

Zgodnie z art. 12 dyrektywy państwa członkowskie miały obowiązek transponować przepisy dyrektywy do prawa krajowego do dnia 4 października 2016 r.

1.2. Ramy prawne UE dotyczące śledzenia, identyfikacji, zabezpieczania i konfiskaty nielegalnie nabytego mienia

Innym istotnym celem pośrednim w zakresie odzyskiwania mienia, oprócz dyrektywy 2014/42/UE, było przyjęcie rozporządzenia (UE) 2018/1805 w sprawie wzajemnego uznawania nakazów zabezpieczenia i nakazów konfiskaty[5]. Celem rozporządzenia jest ułatwienie transgranicznego odzyskiwania mienia oraz sprawienie, aby zabezpieczanie i konfiskata mienia pochodzącego z przestępstw w całej UE były szybsze i łatwiejsze. Będzie ono miało zastosowanie do wszystkich nakazów zabezpieczenia i konfiskaty wydanych w ramach postępowań w sprawach karnych, czyli również konfiskaty na podstawie wyroku skazującego oraz konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego[6].

Zdolność do zabezpieczania i konfiskaty mienia zależy bezpośrednio od zdolności do jego skutecznego śledzenia i identyfikacji. W decyzji Rady 2007/845/WSiSW[7]

5 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1805 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie wzajemnego uznawania nakazów zabezpieczenia i nakazów konfiskaty, Dz.U. L 303 z 28.11.2018, s. 1.

6 Będzie ono stosowane od dnia 19 grudnia 2020 r.

7 Decyzja Rady 2007/845/WSiSW z dnia 6 grudnia 2007 r. dotycząca współpracy pomiędzy biurami ds. odzyskiwania mienia w państwach członkowskich w dziedzinie wykrywania i identyfikacji korzyści

zobowiązano państwa członkowskie do stworzenia lub wyznaczenia krajowych biur ds. odzyskiwania mienia, aby zapewnić jak najszybsze śledzenie nielegalnego mienia w całej UE.

Na szczeblu UE zastosowano również środki mające na celu zapewnienie lepszego dostępu do informacji. Na przestrzeni ostatnich trzydziestu lat Unia Europejska opracowała solidne ramy zwalczania prania pieniędzy, w ramach których ustanowiono również rejestry beneficjentów rzeczywistych dla podmiotów i porozumień prawnych oraz centralne rejestry rachunków bankowych[8]. W dyrektywie 2019/1153 w sprawie korzystania z informacji finansowych organom ścigania i biurom ds. odzyskiwania mienia do celów zwalczania poważnych przestępstw udzielono bezpośredniego dostępu do informacji o rachunkach bankowych[9].

1.3. Cel i struktura sprawozdania, gromadzenie informacji i metodyka

Zgodnie z art. 13 dyrektywy w sekcji 2 niniejszego sprawozdania oceniono wdrażanie dyrektywy. W podsekcji 2.1 przedstawiono ogólną ocenę i wskazano środki przyjęte przez państwa członkowskie w ramach transpozycji przepisów dyrektywy. W podsekcji 2.2. oceniono każdy z przepisów dyrektywy. Przykłady zawarte w całym sprawozdaniu obrazują sposób, w jaki transponowano dyrektywę w całej UE. Podstawą analizy zawartej w niniejszym sprawozdaniu są informacje przekazane przez państwa członkowskie do dnia 1 grudnia 2019 r.

Sprawozdanie stanowi również kontynuację dokumentu roboczego służb Komisji w sprawie analizy dotyczącej konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego w UE[10], który przyjęto w 2019 r. Sekcja 3 jest formalną odpowiedzią na wniosek Parlamentu Europejskiego i Rady o ocenę wykonalności i ewentualnych korzyści wprowadzenia dalszych wspólnych przepisów dotyczących konfiskaty mienia pochodzącego z działalności przestępczej przy braku wyroku skazującego daną osobę lub dane osoby za taką działalność[11].

W sekcji 4 niniejszego sprawozdania przeanalizowano pracę biur ds. odzyskiwania mienia, utworzonych na mocy decyzji Rady 2007/845/WSiSW, oraz wyzwania, przed jakimi stają, wykonując swoje bieżące zadania.

Przestępcy przenoszą i rozmieszczają swoje nielegalnie nabyte mienie w wielu jurysdykcjach i utrudniają właściwym organom śledzenie, zabezpieczenia i konfiskatę tego mienia. Dlatego współpraca międzynarodowa jest niezwykle istotna, aby odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstw było skuteczne. W sekcji 5

---

pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem, Dz.U. L 332 z 18.12.2007, s. 103.

8 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE, Dz.U. L 156 z 19.6.2018, s. 43.

9 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1153 z dnia 20 czerwca 2019 r. ustanawiająca zasady ułatwiające korzystanie z informacji finansowych i innych informacji w celu zapobiegania niektórym przestępstwom, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie lub ich ścigania oraz uchylająca decyzję Rady 2000/642/WSiSW, Dz.U. L 186 z 11.7.2019, s. 122.

10 SWD(2019) 1050 final.

11 Dokument Rady 7329/1/14 REV 1 ADD 1.

przedstawiono przegląd instrumentów międzynarodowych, które są istotne dla odzyskiwania mienia.

Niniejsze sprawozdanie pozostaje bez uszczerbku dla wszelkich dalszych zmian legislacyjnych lub nielegislacyjnych w państwach członkowskich UE. Komisja nadal będzie monitorowała zgodność środków krajowych z odpowiednimi przepisami dyrektywy. W stosownych przypadkach Komisja zamierza korzystać z uprawnień w zakresie egzekwowania prawa przysługujących jej na mocy Traktatów, wszczynając postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

2. OCENA WDRAŻANIA DYREKTYWY

2.1. Ogólna ocena i wpływ dyrektywy na krajowe systemy odzyskiwania mienia

Przed upływem terminu transpozycji dnia 4 października 2016 r. jedynie 8 państw członkowskich powiadomiło Komisję o zakończeniu transpozycji dyrektywy do swoich krajowych porządków prawnych. W związku z tym w listopadzie 2016 r. z powodu braku zawiadomienia o krajowych środkach wykonawczych Komisja wysłała wezwania do usunięcia uchybienia do 18 państw członkowskich (Belgia, Bułgaria, Czechy, Niemcy, Estonia, Irlandia, Grecja, Chorwacja, Cypr, Litwa, Luksemburg, Węgry, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja i Szwecja). 15 z tych 18 państw członkowskich zgłosiło następnie Komisji krajowe środki wykonawcze, oświadczając, że zakończono transpozycję. Po sprawdzeniu kompletności transpozycji Komisja zdecydowała o zamknięciu postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w przypadku tych 15 państw członkowskich. Obecnie toczą się jedynie trzy postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu braku zawiadomienia. Dotyczą one Bułgarii, Luksemburga i Rumunii[12].

Analiza krajowych środków wykonawczych daje Komisji wgląd we **wpływ dyrektywy na krajowe systemy odzyskiwania i konfiskaty mienia**. 24 z 26 państw członkowskich związanych przepisami dyrektywy musiało przyjąć nowe przepisy, aby transponować przepisy dyrektywy do swoich krajowych porządków prawnych[13]. W większości przypadków krajowe środki wykonawcze polegały na zmianie istniejących już przepisów prawa krajowego. **W związku z tymi zmianami zmieniły się następujące instytucje prawne**:

- **definicje „korzyści" i „narzędzi"** (Bułgaria, Czechy, Estonia, Grecja, Francja, Cypr, Finlandia);

- **konfiskata na podstawie wyroku skazującego** (Estonia, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Włochy, Łotwa, Austria, Polska, Portugalia, Finlandia);

[12] W przypadku Bułgarii, Luksemburga i Rumunii kontrola zgodności nie została jeszcze w pełni przeprowadzona, a wszelkie elementy zawarte w niniejszym sprawozdaniu z wdrażania dotyczą przepisów już zgłoszonych przez te państwa członkowskie i pozostają bez uszczerbku dla przyszłych zmian w prawodawstwie.

[13] NL i SI stwierdziły, że ich obowiązujące przepisy dotyczące zabezpieczania i konfiskaty są w pełni zgodne z dyrektywą i że ich zmiana nie jest konieczna.

- **konfiskata bez uprzedniego wyroku skazującego** (Niemcy, Irlandia, Hiszpania, Cypr, Łotwa, Malta, Portugalia, Finlandia, Szwecja);

- **konfiskata rozszerzona i zakres przestępstw, w przypadku których dokonanie konfiskaty rozszerzonej jest możliwe** (Belgia, Czechy, Estonia, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Włochy, Cypr, Łotwa, Luksemburg, Węgry, Polska, Portugalia, Szwecja);

- **konfiskata w stosunku do osób trzecich** (Estonia, Irlandia, Grecja, Cypr, Węgry, Polska, Portugalia, Finlandia);

- **zabezpieczanie** (Austria, Portugalia);

- **środki zabezpieczające** (Hiszpania, Francja, Łotwa, Portugalia);

- **skuteczne wykonanie nakazów konfiskaty** (Łotwa, Malta, Austria, Portugalia);

- **zarządzanie mieniem zabezpieczonym i mieniem skonfiskowanym** (Belgia, Bułgaria, Czechy, Grecja, Francja, Chorwacja, Cypr, Łotwa, Węgry, Malta, Portugalia, Rumunia).

2.2. Szczegółowa ocena środków transpozycji w państwach członkowskich.

2.2.1. Definicje (art. 2)

W art. 2 zdefiniowano pojęcia „**korzyści**”, „**mienie**”, „**narzędzia**”, „**konfiskata**”, „**zabezpieczenie**” oraz „**przestępstwo**”.

W wielu państwach członkowskich nie dokonano wyraźnej transpozycji tych definicji, ale pojęcia te są zawarte w przepisach krajowych dotyczących zabezpieczenia i konfiskaty.

Przepisy transponujące w Grecji i na Cyprze zawierają definicje wszystkich tych terminów. Termin „korzyści” zdefiniowano w Bułgarii, Czechach, Estonii, Irlandii, Chorwacji, na Malcie, w Portugalii, Finlandii i Szwecji. „Mienie” konkretnie zdefiniowano w Bułgarii, Czechach, Estonii, Irlandii, Chorwacji, na Łotwie, Węgrzech, Malcie, w Portugalii, Rumunii, Słowenii i na Słowacji. Termin „narzędzia” zdefiniowano w Czechach, na Malcie i w Portugalii. Termin „konfiskata” zdefiniowano w Bułgarii, na Łotwie i Litwie. „Zabezpieczenie” zdefiniowano w Austrii, na Węgrzech i w Niderlandach.

2.2.2. Zakres stosowania (art. 3)

W **art. 3** ustanowiono **zakres stosowania dyrektywy poprzez określenie przestępstw, w przypadku których możliwe jest dokonanie zabezpieczenia i konfiskaty**. W art. 3 zawarto bezpośrednie odniesienia do innych instrumentów prawnych UE (lit. a)–k)) oraz przestępstw w nich uregulowanych.

Przepisy innych instrumentów prawnych przewidują również zabezpieczenie i konfiskatę narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa.

Na przykład art. 10 dyrektywy (UE) 2017/1371 w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii[14] stanowi w szczególności, że należy umożliwić zabezpieczenie i konfiskatę narzędzi służących do popełnienia przestępstw w niej kryminalizowanych i korzyści z nich pochodzących[15].

Większość państw członkowskich (Belgia, Czechy, Niemcy, Chorwacja, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Niderlandy, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Finlandia, Szwecja) stosują zabezpieczenie i konfiskatę w przypadku wszystkich przestępstw. Francja i Malta umożliwiły ich stosowanie w przypadku wszystkich przestępstw podlegających karze pozbawienia wolności na okres co najmniej 1 roku. Bułgaria, Estonia, Grecja i Hiszpania umożliwiły zabezpieczenie i konfiskatę w przypadku wszystkich przestępstw umyślnych. Na Słowacji umożliwiono stosowanie tych środków w przypadku wszystkich przestępstw, w szczególności, jeżeli przestępcę skazano na karę dożywotniego lub bezwarunkowego pozbawienia wolności za poważne przestępstwo. W Irlandii można zabezpieczyć i skonfiskować mienie w przypadku określonych przestępstw.

2.2.3. Konfiskata (art. 4)

2.2.3.1. Konfiskata na podstawie wyroku skazującego (art. 4 ust. 1)

W **art. 4 ust. 1** zobowiązuje się państwa członkowskie do **umożliwienia, w przypadku wydania prawomocnego wyroku skazującego za przestępstwo, konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa lub mienia, którego wartość odpowiada takim narzędziom i korzyściom**. Taki **prawomocny wyrok skazujący może również zostać wydany w wyniku postępowania zaocznego**.

Wszystkie państwa członkowskie umożliwiły, w przypadku wydania prawomocnego wyroku skazującego, konfiskatę narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa.

W przypadku konfiskaty mienia, którego wartość odpowiada takim narzędziom i korzyściom, prawo krajowe w większości państw członkowskich (Belgia, Bułgaria, Czechy, Grecja, Hiszpania, Cypr, Francja, Włochy, Łotwa, Luksemburg, Malta, Węgry, Austria, Polska, Portugalia, Słowenia, Słowacja, Finlandia, Szwecja) przewiduje możliwość konfiskaty innego mienia o wartości równoważnej narzędziom służącym do popełnienia przestępstwa i korzyściom pochodzącym z przestępstwa. W kilku państwach członkowskich (Niemcy, Estonia, Irlandia, Chorwacja, Litwa, Niderlandy) możliwe jest nakazanie skazanemu zapłacenia kwoty odpowiadającej wartości mienia podlegającego konfiskacie.

[14] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii, Dz.U. L 198 z 28.7.2017, s. 29.

[15] Zakres przestępstw, do których dyrektywa ma zastosowanie, przedstawiono w załączniku do niniejszego sprawozdania.

2.2.3.2. Konfiskata bez uprzedniego wyroku skazującego (art. 4 ust. 2)

Jeżeli przeprowadzenie konfiskaty na podstawie wyroku skazującego, zgodnie z art. 4 ust. 1, nie jest możliwe, państwa członkowskie muszą **umożliwić konfiskatę narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa przynajmniej w sytuacji, gdy wszczętego postępowania karnego nie można kontynuować z powodu choroby lub ucieczki podejrzanego lub oskarżonego**.

Istnienie postępowań zaocznych w Belgii, Estonii, Niderlandach i na Słowacji jest wystarczające, aby spełnić wymogi zawarte w art. 4 ust. 2.

Na Malcie i w Austrii konfiskata bez wcześniejszego wyroku skazującego jest możliwa w przypadku choroby i ucieczki. W większości państw członkowskich (Bułgaria, Czechy, Niemcy, Irlandia, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Polska, Portugalia, Słowenia, Finlandia) prawo krajowe wykracza poza zakres przepisów dyrektywy.

W Chorwacji konfiskata jest możliwa, jeżeli: (i) oskarżony jest trwale pozbawiony zdolności do czynności prawnych albo niedostępny dla organów; oraz (ii) wartość mienia przekracza 60 000 HRK (około 8 000 EUR w momencie sporządzania sprawozdania). W Bułgaria i Słowenii ustanowiono procedury umożliwiające konfiskatę mienia w postępowaniu cywilnym, jeżeli dana osoba została oskarżona o popełnienie szeregu określonych w aktach prawnych przestępstw. W obu państwach członkowskich ten rodzaj konfiskaty nie zależy od wyroku skazującego.

W Rumunii prawo krajowe przewiduje konfiskatę mienia osób sprawujących urzędy publiczne, jeżeli nie można uzasadnić legalności jego pochodzenia. Postępowanie sądowe może również toczyć się zaocznie, jeżeli oskarżony uciekł lub zmienił adres.

W Szwecji przepisy transponujące obejmują konfiskatę, w przypadku gdy skazanie oskarżonego lub podejrzanego jest niemożliwe z powodu „trwałej przeszkody" (np. śmierci sprawcy lub przedawnienia sprawy). Przepisy dotyczące przeciwdziałania praniu pieniędzy w Grecji umożliwiają konfiskatę korzyści pochodzących z przestępstwa, w przypadku gdy przestępca zmarł lub postępowanie karne umorzono lub uznano za niedopuszczalne.

2.2.4. Konfiskata rozszerzona (art. 5)

2.2.4.1. Konfiskata rozszerzona (art. 5 ust. 1)

W **art. 5** określono przepisy dotyczące konfiskaty rozszerzonej, **zobowiązujące państwa członkowskie do umożliwiania konfiskaty mienia należącego do osoby skazanej za popełnienie przestępstwa, jeżeli**: **(i) przestępstwo może być źródłem korzyści majątkowych; oraz (ii) okoliczności sprawy wskazują, że mienie to pochodzi z działalności przestępczej**.

Z analizy wynika, że wymogi w zakresie dowodów są różne w zależności od państwa członkowskiego[16]. W Austrii konfiskata rozszerzona jest dozwolona wyłącznie

[16] Należy zachować pewną ostrożność przy porównywaniu wymogów krajowych, ponieważ w państwach istnieją różne wykładnie.

w przypadku, gdy można „racjonalnie założyć", że dane mienie pochodzi z bezprawnej działalności. W Estonii, na Cyprze i w Niderlandach sąd może „domniemywać", że mienie pochodzi z nielegalnej działalności. W Czechach, aby dokonać konfiskaty rozszerzonej, sąd musi „uznać", że część mienia pochodzi z działalności przestępczej. W Hiszpanii sąd musi „orzec na podstawie dobrze uzasadnionych obiektywnych dowodów", że mienie pochodzi z nielegalnej działalności. Na Łotwie, Litwie i Malcie sądy muszą „mieć podstawy, aby przypuszczać", że mienie pochodzi z nielegalnej działalności. W Belgii muszą istnieć „poważne i konkretne przesłanki" co do tego, że korzyści pochodzą z przestępstwa. W Szwecji sąd musi uznać, że „jest zdecydowanie bardziej prawdopodobne, że korzyść pochodzi z działalności przestępczej niż że z niej nie pochodzi". W Rumunii sąd musi być „przekonany", że mienie pochodzi z nielegalnej działalności.

Przepisy transponujące w większości państw członkowskich (Belgia, Bułgaria, Cypr, Czechy, Niemcy, Estonia, Hiszpania, Chorwacja, Węgry, Irlandia, Włochy, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia) zawierają kryteria mające pomóc sądowi krajowemu w ustaleniu, czy dane mienie pochodzi z bezprawnej działalności (np. istnienie dysproporcji między legalnym dochodem danej osoby a wartością jej majątku lub jej sytuacją finansową i stylem życia). W kilku państwach członkowskich konfiskata rozszerzona nie jest możliwa, jeżeli wartość mienia nie osiąga określonego progu, na przykład 12 500 EUR na Litwie i 200 000 PLN w Polsce (około 47 000 EUR w momencie sporządzania sprawozdania). W Bułgarii i Słowenii dysproporcja między legalnym dochodem podejrzanego lub oskarżonego a jego majątkiem musi wynosić odpowiednio co najmniej 150 000 BGN (około 76 700 EUR w momencie sporządzania sprawozdania) i 50 000 EUR. Istnienie dysproporcji między legalnym dochodem podejrzanego a jego mieniem jest również wymagane w prawie słowackim i musi to być kwota co najmniej 1 500 razy wyższa niż minimalne wynagrodzenie w tym państwie.

Niektóre państwa członkowskie ustanowiły ramy czasowe, w których nabyte mienie można uznać za pochodzące z działalności przestępczej (np. 5 lat przed oskarżeniem w Belgii, na Węgrzech, w Portugalii i Rumunii; 6 lat przed oskarżeniem na Cyprze i w Irlandii; 10 lat przed oskarżeniem w Bułgarii; 5 lat przed popełnieniem przestępstwa w Czechach, na Litwie i w Polsce oraz 6 lat przed popełnieniem przestępstwa w Niderlandach).

Bułgaria i Słowenia transponowały ten przepis za pośrednictwem swoich przepisów dotyczących konfiskaty w postępowaniu cywilnym, zgodnie z którymi możliwa jest konfiskata mienia osoby nieskazanej za przestępstwo.

2.2.4.2. Zakres przestępstw, w przypadku których konieczne jest umożliwienie konfiskaty rozszerzonej (art. 5 ust. 2)

Art. 5 ust. 2 stanowi, że **konfiskata rozszerzona musi być dostępna *co najmniej* w przypadku pewnych wyraźnie wymienionych przestępstw**[17] oraz **tych przestępstw określonych w art. 3 dyrektywy, które są zagrożone (na podstawie instrumentu UE lub prawa krajowego) maksymalną karą pozbawienia wolności w wymiarze co najmniej 4 lat**.

[17] Treść art. 5 ust. 2 przedstawiono w załączniku do niniejszego sprawozdania.

Większość państw członkowskich (Belgia, Bułgaria, Czechy, Estonia, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Chorwacja, Węgry, Austria, Portugalia, Słowenia, Finlandia, Szwecja) opracowała konkretne wykazy przestępstw, w przypadku których możliwa jest konfiskata rozszerzona. Ponadto w wielu państwach członkowskich konfiskata rozszerzona jest również możliwa w przypadku wszystkich przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności w wymiarze co najmniej 3 lat (Austria) lub co najmniej 4 lat (Czechy, Finlandia, Szwecja). W Niemczech, Włoszech, na Cyprze i Litwie konfiskata rozszerzona jest możliwa w przypadku każdego przestępstwa. Na Malcie konfiskata rozszerzona jest możliwa w przypadku każdego przestępstwa podlegającego karze pozbawienia wolności w wymiarze co najmniej 1 roku. We Francji konfiskata rozszerzona jest możliwa w przypadku przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności w wymiarze co najmniej 5 lat. W Irlandii, Luksemburgu i Rumunii konfiskata rozszerzona jest możliwa w przypadku wszystkich przestępstw podlegających karze pozbawienia wolności w wymiarze co najmniej 4 lat. Przepisy transponujące w kilku państwach członkowskich (Finlandia, Francja, Łotwa, Luksemburg, Niderlandy, Polska, Rumunia) zawierają wymóg stanowiący, że przestępstwo karne musi przynosić korzyści finansowe. W większości przypadków konfiskata rozszerzona została umożliwiona dla przestępstw, w przypadku których jest to wymagane w art. 5 ust. 2.

2.2.5. Konfiskata w stosunku do osób trzecich (art. 6)

W **art. 6** zobowiązuje się państwa członkowskie do **umożliwienia konfiskaty korzyści pochodzących z przestępstwa przekazanych przez podejrzanego lub oskarżonego osobom trzecim lub bezpośrednio przez nich od niego nabytych**. Zgodnie z art. 6 konfiskata w stosunku do osób trzecich powinna być możliwa przynajmniej w przypadkach, gdy te osoby trzecie wiedziały lub powinny były wiedzieć, że celem przekazania lub nabycia było uniknięcie konfiskaty.

Belgia, Węgry, Austria i Słowacja opierają się na ogólnych przepisach dotyczących konfiskaty, ukierunkowanych na nielegalne pochodzenie przedmiotu i umożliwiających jego konfiskatę niezależnie od tego, czy należy on do podejrzanego lub oskarżonego, czy też do osoby trzeciej. Pozostałe państwa członkowskie wprowadziły przepisy szczegółowe dotyczące konfiskaty w stosunku do osób trzecich.

Przepisy transponujące w większości państw członkowskich (Bułgaria, Czechy, Niemcy, Estonia, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Cypr, Litwa, Malta, Niderlandy, Polska, Portugalia, Słowenia, Finlandia, Szwecja) odzwierciedlają „mentalny" wymóg, aby osoby trzecie „wiedziały lub powinny były wiedzieć [...] że celem przekazania lub nabycia było uniknięcie konfiskaty". Przepisy transponujące we Francji, na Łotwie i w Luksemburgu odnoszą się do konfiskaty mienia, które jest „do dyspozycji" skazanego. Przepisy we Włoszech umożliwiają konfiskatę mienia/korzyści, których skazany jest posiadaczem „za pośrednictwem osoby fizycznej lub prawnej". Przepisy w Chorwacji dotyczą konfiskaty nielegalnego mienia „przekazanego osobie lub nabytego nie w dobrej wierze".

W art. 6 mowa jest jedynie o konfiskacie korzyści pośrednio lub bezpośrednio przekazanych osobie trzeciej lub przez nią nabytych. Przepisy transponujące w niektórych państwach członkowskich (Czechy, Niemcy, Estonia, Irlandia, Grecja, Francja, Cypr, Litwa, Luksemburg, Niderlandy, Austria, Portugalia) umożliwiają jednak również konfiskatę narzędzi przekazanych osobie trzeciej lub przez nią nabytych.

W Rumunii prawo krajowe przewiduje konfiskatę mienia w stosunku do członków rodziny i osób prawnych. W Bułgarii przedmiotowy przepis transponowano za

pośrednictwem cywilnego prawa konfiskaty, które obowiązuje w przypadku określonych przestępstw.

Art. 6 ust. 2 stanowi, że nie powinny być naruszane prawa osób trzecich działających w dobrej wierze. Przepisy transponujące prawie we wszystkich państwach członkowskich są zgodne z tym przepisem dyrektywy i zapewniają ochronę praw osób trzecich działających w dobrej wierze.

2.2.6. Zabezpieczenie (art. 7)

W **art. 7 ust. 1** zobowiązuje się państwa członkowskie do **podjęcia niezbędnych środków w celu umożliwienia zabezpieczenia mienia w celu jego późniejszej konfiskaty**. Przewiduje on również **pilne zabezpieczenie mienia, aby uniknąć jego wyzbywania się (tj. jego sprzedaży, przekazania, roztrwonienia lub zmarnowania)**.

Zabezpieczenie mienia w celu jego późniejszej konfiskaty umożliwiono we wszystkich państwach członkowskich. Niemcy, Czechy, Estonia, Irlandia, Włochy, Łotwa, Luksemburg, Węgry, Polska, Portugalia, Słowacja i Szwecja przyznały swoim prokuraturom i organom ścigania uprawnienia do podejmowania pilnych działań i zabezpieczania mienia przed uzyskaniem zgody organu sądowego. W Belgii, Bułgarii, Grecji, Hiszpanii, na Węgrzech, Cyprze, Litwie, Malcie, w Niderlandach, Austrii, Słowenii i Rumunii brzmienie przepisów transponujących można intepretować jako oznaczające „pilny" charakter środków tymczasowych.

W **art. 7 ust. 2** zobowiązuje się państwa członkowskie do umożliwienia zabezpieczenia **mienia osoby trzeciej w celu jego późniejszej konfiskaty**. Jest to możliwe we wszystkich państwach członkowskich.

2.2.7. Środki zabezpieczające (art. 8)

Dyrektywa wywiera znaczący wpływ na prawa przysługujące nie tylko podejrzanym lub oskarżonym, lecz także osobom trzecim nieobjętym postępowaniem karnym. W art. 8 określono konkretne środki zabezpieczające i odwoławcze mające na celu zagwarantowanie osobom, w odniesieniu do których stosuje się środki zabezpieczające lub dotyczące konfiskaty, możliwości korzystania z przysługujących im praw podstawowych.

Art. 8 ust. 1 zawiera wymóg, aby **osoby, w odniesieniu do których stosuje się środki zabezpieczające lub dotyczące konfiskaty, miały prawo do wniesienia skutecznego środka zaskarżenia oraz do rzetelnego procesu sądowego w celu umożliwienia im korzystania z przysługujących im praw.** Krajowe środki wykonawcze w żadnym z państw członkowskich nie odzwierciedlają wyraźnie brzmienia tego przepisu. Państwa członkowskie uwzględniły ten wymóg dyrektywy głównie za pośrednictwem środków w swoich kodeksach postępowania karnego.

W **art. 8 ust. 2** wymaga się, **aby każdy nakaz zabezpieczenia był uzasadniony, a o jego wydaniu należy możliwie jak najszybciej powiadomić osobę, której nakaz ten dotyczy**. Jeżeli jest to konieczne do właściwego przebiegu postępowania, właściwe organy mogą opóźnić powiadomienie.

Krajowe środki wykonawcze w większości państw członkowskich wskazują, że nakazy zabezpieczenia są uzasadnione i osoby, których nakazy te dotyczą, są powiadamiane

o ich wydaniu. W przypadku jednego państwa członkowskiego nie jest jasne, czy o wydaniu nakazu osobę, której nakaz ten dotyczy, powiadamia się osobiście, ponieważ krajowe środki wykonawcze przewidują powiadomienie o wydaniu nakazu zabezpieczenia za pośrednictwem dziennika urzędowego. Bezpośredni sposób powiadomienia odzwierciedlają przepisy w połowie państw członkowskich (Belgia, Czechy, Estonia, Grecja, Francja, Chorwacja, Litwa, Luksemburg, Austria, Polska, Słowenia, Finlandia, Szwecja). Przepisy w większości państw członkowskich (Belgia, Czechy, Estonia, Irlandia, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Łotwa, Litwa, Węgry, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Finlandia) wyraźnie umożliwiają opóźnienie powiadomienia o wydaniu nakazu zabezpieczenia, jeżeli jest to konieczne do właściwego przebiegu trwającego postępowania.

Art. 8 ust. 3 przewiduje, że **nakaz zabezpieczenia mienia musi obowiązywać tylko przez okres konieczny do zabezpieczenia mienia ze względu na możliwość konfiskaty**. Prawie wszystkie państwa członkowskie zapewniły, aby nakaz zabezpieczenia obowiązywał tak długo, jak jest to konieczne.

Art. 8 ust. 4 stanowi, że **osoba, której dotyczy nakaz zabezpieczenia, może zaskarżyć go przed sądem**. Obowiązek ten transponowano w większości państw członkowskich za pośrednictwem ogólnych przepisów prawa karnego procesowego.

W **art. 8 ust. 5** wymaga się, aby **zabezpieczone mienie, które nie ulega późniejszej konfiskacie, było niezwłocznie zwracane**. Wymóg ten wyraźnie odzwierciedlono w krajowych środkach wykonawczych w większości państw członkowskich (Belgia, Czechy, Estonia, Grecja, Francja, Włochy, Łotwa, Litwa, Węgry, Niderlandy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja, Szwecja).

W **art. 8 ust. 6** wymaga się, **aby każdy nakaz konfiskaty był uzasadniony oraz by o takim nakazie powiadamiać osobę, której on dotyczy**. **Osobie, której dotyczy nakaz, należy zapewnić możliwość zaskarżenia nakazu konfiskaty przed sądem**. Obowiązek ten transponowano w większości państw członkowskich za pośrednictwem ogólnych przepisów prawa karnego procesowego.

W **art. 8 ust. 7 osobom, których mienia dotyczy nakaz konfiskaty, w trakcie całego postępowania zapewnia się prawo dostępu do adwokata, tak by mogły korzystać z przysługujących im praw**. Wszystkie państwa członkowskie dokonały transpozycji tego przepisu w odniesieniu do sytuacji, gdy osoba, której dotyczy postępowanie w sprawie konfiskaty, została oskarżona o popełnienie przestępstwa. Sprawa jest jednak mniej jasna w przypadku innych osób, których dotyczy postępowanie w sprawie konfiskaty.

W **art. 8 ust. 8 w postępowaniu, o którym mowa w art. 5, osobie, której dotyczy nakaz, umożliwiono zakwestionowanie okoliczności sprawy, w tym konkretnych faktów i dostępnych dowodów, na podstawie których dane mienie uznano za mienie pochodzące z działalności przestępczej**. Obowiązek ten transponowano w większości państw członkowskich za pośrednictwem ogólnych przepisów prawa karnego procesowego.

W **art. 8 ust. 9** wymaga się, aby **osoby trzecie miały prawo wystąpić z roszczeniami wynikającymi z przysługującego im prawa własności lub innych praw rzeczowych**. W kilku państwach członkowskich (Belgia, Cypr, Niemcy, Estonia, Grecja, Luksemburg, Austria, Portugalia) w kodeksie postępowania karnego bezpośrednio odniesiono się do

prawa osób trzecich do udziału w postępowaniach w sprawie konfiskaty. W innych państwach członkowskich (Irlandia, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Łotwa, Węgry, Malta, Niderlandy, Słowenia, Rumunia, Finlandia, Szwecja) wymóg ten transponowano za pośrednictwem ogólnych przepisów prawa karnego procesowego odnoszących się do prawa „zainteresowanej" lub „danej" osoby, której dotyczy konfiskata, do wystąpienia z roszczeniami wynikającymi z przysługujących jej praw rzeczowych. W kilku państwach członkowskich osoby trzecie mogą wystąpić z roszczeniami wynikającymi z przysługujących im praw w postępowaniach cywilnych.

W **art. 8 ust. 10** wymaga się, aby **zastosowanie środka dotyczącego konfiskaty nie spowodowało pozbawienia ofiar przestępstwa możliwości wystąpienia o zaspokojenie roszczeń**. Przepisy transponujące w większości państw członkowskich zapewniają, aby środek dotyczący konfiskaty nie spowodował pozbawienia ofiary możliwości wystąpienia o zaspokojenie roszczeń.

2.2.8. Skuteczna konfiskata i wykonanie (art. 9)

W **art. 9** zobowiązano państwa członkowskie do **umożliwienia wykrycia i śledzenia mienia, które ma być objęte zabezpieczeniem i konfiskatą, również po wydaniu prawomocnego wyroku skazującego. Umożliwia to pełne wykonanie nakazów konfiskaty w sytuacji, gdy na początkowym etapie postępowania nie wykryto żadnego mienia – lub wykryte mienie nie było wystarczające – a nakaz konfiskaty pozostaje niewykonany**.

Przepisy krajowego prawa karnego w większości państw członkowskich (Belgia, Czechy, Niemcy, Estonia, Hiszpania, Grecja, Francja, Włochy, Litwa, Węgry, Malta, Niderlandy, Austria, Polska, Portugalia, Słowacja, Finlandia i Szwecja) umożliwiają właściwym organom wykrywanie i śledzenie mienia skazanego również po wydaniu prawomocnego wyroku skazującego, aby w pełni wykonać wydany nakaz konfiskaty. Łotwa przyjęła nowe przepisy, aby zapewnić zgodność z tym wymogiem dyrektywy.

W Estonii w przepisach transponujących wymaga się, aby dochodzenie finansowe zostało wszczęte przed upływem 2 lat od wejścia wyroku sądu w życie. Podobny warunek obowiązuje w Słowenii, ale okres, przed którego upływem należy wszcząć dochodzenie, wynosi 1 rok. W Grecji przepisy transponujące wyraźnie umożliwiają zabezpieczenie mienia lub aktywów po wydaniu wyroku skazującego. W Bułgarii wymóg ten transponowano za pośrednictwem środków przewidzianych w ustawie o sankcjach karnych i zatrzymaniu w areszcie oraz w kodeksie postępowania dotyczącym podatków i ubezpieczeń społecznych. W jednym państwie członkowskim (Belgia) w ramach przepisów transponujących Centralnemu Urzędowi ds. Zajmowania i Konfiskaty Mienia przyznaje się uprawnienia do śledzenia i wykrywania mienia po wydaniu wyroku skazującego.

2.2.9. Zarządzanie mieniem zabezpieczonym i mieniem skonfiskowanym (art. 10)

W **art. 10 ust. 1** zobowiązuje się wszystkie państwa członkowskie do zapewnienia **należytego zarządzania zabezpieczonym mieniem, z myślą o możliwej późniejszej konfiskacie**. Wszystkie państwa członkowskie przyjęły przepisy mające na celu zapewnienie należytego zarządzania zabezpieczonym mieniem. 13 państw członkowskich (Belgia, Bułgaria, Czechy, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Luksemburg, Niderlandy, Portugalia, Rumunia) ustanowiło urzędy

ds. zarządzania mieniem, aby zapewnić zarządzanie zabezpieczonym mieniem mające na celu zachowanie jego wartości ekonomicznej, lub jest w trakcie ich ustanawiania.

W **art. 10 ust. 2** zobowiązuje się państwa członkowskie do **zapewnienia, w stosownych przypadkach, sprzedaży lub przekazania zabezpieczonego lub zajętego mienia**. Prawie wszystkie państwa członkowskie przyjęły środki transponujące ten obowiązek. W dwóch państwach członkowskich sprzedaż lub przekazanie zabezpieczonego mienia umożliwiono jedynie w przypadku mienia ruchomego.

W **art. 10 ust. 3** zobowiązuje się państwa członkowskie do **rozważenia wykorzystania skonfiskowanego mienia w interesie publicznym lub do celów społecznych**. Pomimo niewiążącego charakteru art. 10 ust. 3 w 19 państwach członkowskich (Belgia, Bułgaria, Czechy, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia) istnieją szczegółowe przepisy dotyczące wykorzystania skonfiskowanego mienia w interesie publicznym lub do celów społecznych[18].

2.2.10. Dane statystyczne (art. 11)

W **art. 11** zobowiązuje się państwa członkowskie do **gromadzenia i utrzymywania danych statystycznych obejmujących: (i) liczbę wykonanych nakazów zabezpieczenia i konfiskaty; oraz (ii) szacowaną wartość mienia zabezpieczonego i mienia skonfiskowanego w momencie konfiskaty**. Państwa członkowskie muszą co roku przesyłać te dane Komisji.

11 państw członkowskich (Bułgaria, Czechy, Grecja, Francja, Włochy, Cypr, Litwa, Malta, Portugalia, Słowenia, Szwecja) wyraźnie transponowało wymóg gromadzenia danych statystycznych do swoich przepisów krajowych. Pozostałe państwa członkowskie nie transponowały wyraźnie tego wymogu do swojego prawa, jednak niezależnie od tego większość z nich przesyłała Komisji dane statystyczne.

W 2017 i 2018 r., na żądanie Komisji, większość państw członkowskich zgodnie z art. 11 przesłała dane statystyczne. Z analizy wynika, że mimo iż art. 11 przyczynił się do postępu w zakresie praktyk gromadzenia danych dotyczących zabezpieczania i konfiskaty, nadal istnieją znaczne możliwości poprawy, w szczególności w odniesieniu do danych dotyczących liczby wniosków o wydanie nakazów zabezpieczenia i konfiskaty, które mają zostać wykonane w innym państwie członkowskim, a także wartości mienia skonfiskowanego po wykonaniu nakazu w innym państwie członkowskim[19]. Państwa członkowskie mogłyby usprawnić jeszcze koordynację między różnymi organami zaangażowanymi w proces odzyskiwania mienia (np. biurami ds. odzyskiwania mienia, organami ścigania i organami wymiaru sprawiedliwości, urzędami

[18] Warto zaznaczyć, że w motywie 13 dyrektywy 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar zachęca się państwa członkowskie do wykorzystania zajętych i skonfiskowanych narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstw, o których mowa w tej dyrektywie, do wzmocnienia pomocy dla ofiar i ich ochrony, w tym odszkodowania dla ofiar. Dodatkowe informacje znajdują się w drugim sprawozdaniu Komisji Europejskiej z postępów (COM(2018) 777 final) oraz (SWD(2018) 473 final).

[19] Obecnie państwa członkowskie są jedynie zobowiązane do przekazywania takich danych Komisji, jeżeli są one dostępne na szczeblu centralnym. W art. 11 ust. 3 dyrektywy zachęca się do gromadzenia ich na szczeblu centralnym.

ds. zarządzania mieniem) w celu zapewnienia, aby dane dawały pełny obraz sytuacji w państwach członkowskich.

Solidna podstawa statystyczna ma zasadnicze znaczenie dla właściwej oceny praktyk i polityki w zakresie konfiskaty. W związku z tym do oceny dostępności i jakości otrzymanych danych wymagana będzie wiedza ekspercka Eurostatu. Współpraca z Eurostatem przy gromadzeniu danych dotyczących zabezpieczenia i konfiskaty w przyszłości mogłaby przyczynić się do poprawy koordynacji w państwach członkowskich.

3. OCENA WYKONALNOŚCI I EWENTUALNYCH KORZYŚCI WPROWADZENIA DALSZYCH WSPÓLNYCH PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH KONFISKATY BEZ UPRZEDNIEGO WYROKU SKAZUJĄCEGO

Przy przyjmowaniu dyrektywy Parlament Europejski i Rada wydały wspólną deklarację, w której wezwały Komisję do „jak najszybszego przeanalizowania, z uwzględnieniem różnic w tradycjach i systemach prawnych państw członkowskich, wykonalności i ewentualnych korzyści w odniesieniu do możliwości wprowadzenia dalszych wspólnych zasad regulujących konfiskatę mienia pochodzącego z działalności o charakterze przestępczym, również w przypadku gdy dana osoba lub dane osoby nie zostały skazane za taką działalność.”[20]

W ramach przygotowywania odpowiedzi na to wezwanie Komisja zorganizowała trzy spotkania ekspertów dotyczące konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego[21] oraz opublikowała dokument roboczy służb Komisji „Analiza środków dotyczących konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego w Unii Europejskiej”[22]. Analizę tę uznano za etap pośredni w przygotowaniu odpowiedzi dla współustawodawców przedstawionej w niniejszym sprawozdaniu.

We wspomnianym dokumencie roboczym służb Komisji Komisja zauważyła, że państwa członkowskie stosują różne systemy konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego. Systemy te obejmują zarówno tradycyjną konfiskatę bez uprzedniego wyroku skazującego, przewidzianą w art. 4 ust. 2 dyrektywy, jak i środki o większym zasięgu obejmujące: (i) postępowania skierowane przeciwko samemu nielegalnemu mieniu (postępowania z zakresu prawa rzeczowego[23]); lub (ii) środki dotyczące nielegalnego wzbogacenia[24]. Podczas gdy podstawą tradycyjnej konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego jest niemal wyłącznie prawo karne, postępowania z zakresu prawa rzeczowego lub w sprawie nielegalnego wzbogacenia prowadzi się w ramach postępowań o charakterze karnym, cywilnym lub administracyjnym.

---

20 Dokument Rady 7329/1/14 REV 1 ADD 1.

21 Dwa spotkania z 2016 r. – w dniu 16 września i 17 listopada – oraz jedno spotkanie w 2019 r. – w dniu 9 września.

22 SWD(2019) 1050 final.

23 Postępowania z zakresu prawa rzeczowego (powództwo przeciwko mieniu, a nie osobie) wszczyna się, aby dokonać konfiskaty mienia uzyskanego w wyniku bezprawnej działalności.

24 W ramach postępowania w sprawie nielegalnego wzbogacenia porównuje się rzeczywiste mienie nabyte przez daną osobę z zadeklarowanymi przez nią dochodami, aby wykryć ewentualne rozbieżności między nimi. Ustalenie bezpośredniego lub pośredniego związku z przestępstwem źródłowym nie jest konieczne.

Po transpozycji dyrektywy w sprawie konfiskaty można zaobserwować większą zbieżność między systemami konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego w państwach członkowskich. Zakres i struktura tych środków dotyczących konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego nadal jednak znacznie się różnią. Jak potwierdzono w ocenie Komisji, większość państw członkowskich wykroczyła poza minimalne wymogi określone w art. 4 ust. 2 dyrektywy.

Tendencja w państwach członkowskich UE zmierza w kierunku bardziej dalekosiężnych systemów konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego, niż przewidziano w art. 4 ust. 2 dyrektywy. Z analizy Komisji przedstawionej w dokumencie roboczym służb Komisji wynika, że również dalekosiężne i rozbudowane systemy konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego mogą spełniać wymogi w zakresie praw podstawowych ustanowione przez sądy krajowe i Europejski Trybunał Praw Człowieka.

Kilka państw członkowskich ma bardziej rozbudowane systemy konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego opierające się na postępowaniach z zakresu prawa rzeczowego lub postępowaniach dotyczących nielegalnego wzbogacenia. Jeżeli chodzi o odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstwa, systemy te okazały się skuteczne. Szczególnie obiecujące wydają się przykłady włoskich i niemieckich procedur konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego. Komisja będzie nadal analizować, w jakim stopniu takie modele mogłyby posłużyć jako wzorce ewentualnego przyszłego europejskiego systemu konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego. Kierunki działań Komisji w zakresie tej analizy na razie wyznaczają jednak spotkania ekspertów i teoretyczne rozważania. Jak wynika z ustaleń przedstawionych w sekcji 2.2.10 (dane statystyczne (art. 11)), danych statystycznych przekazywanych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 11 dyrektywy obecnie nie można wykorzystać jako wiarygodnej podstawy do oceny konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego. Uniemożliwia to Komisji przeprowadzenie analizy ilościowej skuteczności systemów krajowych.

Wysiłki te mają na celu usprawnienie systemów odzyskiwania mienia i należy je rozpatrywać w warunkującym je kontekście politycznym i społecznym. Przestępczość zorganizowana jest nadal jednym z największych zagrożeń dla naszego bezpieczeństwa i jedną z głównych obaw społeczeństwa. Zorganizowane grupy przestępcze z łatwością przystosowują się do zmian i nieustannie odkrywają nowe sposoby uniknięcia wykrycia. Często angażują się one w różnego rodzaju poważną działalność przestępczą, a z badań zewnętrznych[25] wynika, że infiltrację gospodarki przez przestępczość zorganizowaną można uznać za znaczącą w prawie połowie państw członkowskich. Oczywiste jest, że ilość zajmowanego obecnie w UE mienia nie spełnia oczekiwań organów ścigania ani społeczeństwa. Przestępczość zorganizowana wpływa na doświadczające jej bezpośrednio ofiary, ale to, że infiltruje legalną gospodarkę, stanowi również zagrożenie dla rynku wewnętrznego UE. To z kolei wpływa na zaufanie publiczne do neutralnych i skutecznych instytucji publicznych oraz wobec praworządności. W związku z tym UE i jej państwa członkowskie powinny kontynuować działania na rzecz zwiększenia poziomu zabezpieczania i konfiskaty w UE.

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

Zdaniem Komisji wprowadzenie dalszych środków w zakresie konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego jest wykonalne i może przynieść korzyści w postaci zwiększenia poziomu zabezpieczania i konfiskaty korzyści pochodzących z przestępstwa.

4. IDENTYFIKACJA I ŚLEDZENIE NIELEGALNIE NABYTEGO MIENIA

Zdolność do zabezpieczania i konfiskaty mienia zależy bezpośrednio od zdolności organów do jego skutecznego śledzenia i identyfikacji. W decyzji Rady 2007/845/WSiSW określono minimalne zasady zobowiązujące państwa członkowskie do stworzenia lub wyznaczenia biur ds. odzyskiwania mienia, aby ułatwić śledzenie i identyfikację korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego związanego z przestępstwami mienia, które może stać się przedmiotem nakazu zabezpieczenia, zajęcia lub konfiskaty.

Od 2015 r. wszystkie państwa członkowskie wyznaczyły biura ds. odzyskiwania mienia, a aplikacja Europolu SIENA stała się preferowanym systemem bezpiecznej wymiany informacji dla biur ds. odzyskiwania mienia (wszystkie biura ds. odzyskiwania mienia oprócz Cypru, Malty, Rumunii i Słowenii mają podjednostki biura ds. odzyskiwania mienia w ramach SIENA). Liczba przypadków wymiany informacji między biurami ds. odzyskiwania mienia znacznie wzrosła w ciągu ostatnich 8 lat z 539 w 2012 r. do 7 659 w 2019 r.

Od 2009 r. Komisja organizuje spotkania platformy biur ds. odzyskiwania mienia UE mające na celu wymianę najlepszych praktyk między biurami ds. odzyskiwania mienia; omówienie kwestii strategicznych i operacyjnych; oraz ułatwienie wymiany informacji. Od 2011 r. Komisja i Europol prowadzą również uproszczoną wzajemną ocenę głównych elementów krajowych systemów odzyskiwania mienia.

W związku z tym, że coraz większą wagę przywiązuje się do odzyskiwania mienia i współpracy między biurami ds. odzyskiwania mienia, biura te otrzymują coraz większą liczbę wniosków o odszukanie mienia, które muszą być w stanie rozpatrzyć. Wśród biur ds. odzyskiwania mienia często poruszano kilka kwestii w kontekście kompleksowej oceny polityki bezpieczeństwa UE z 2017 r.[26] oraz ostatnio podczas spotkania platformy biur ds. odzyskiwania mienia, które odbyło się w maju 2019 r. Wspomniane kwestie obejmują:

- potrzebę zapewnienia biurom ds. odzyskiwania mienia łatwego dostępu do minimalnego zbioru danych;
- potrzebę wymiany informacji za pośrednictwem aplikacji SIENA, aby umożliwić sprawne i bezpieczne przekazywanie informacji związanych z przestępstwami;
- potrzebę zwiększenia uprawnień biur ds. odzyskiwania mienia (na przykład uprawnienia do pilnego zabezpieczania mienia oraz zdolność śledzenia mienia po wydaniu prawomocnego wyroku skazującego);

[26] Dokument roboczy służb Komisji „Kompleksowa ocena polityki bezpieczeństwa UE", SWD(2017) 278 final, dostępny pod adresem: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b43f3517-720a-11e7-b2f2-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

- konieczność ustalenia stałych i ścisłych terminów, w których biuro ds. odzyskiwania mienia musi udzielić odpowiedzi na wniosek swojego odpowiednika.

Komisja zbada możliwości dalszej poprawy w zakresie śledzenia i identyfikacji nielegalnie nabytego mienia.

5. WYMIAR MIĘDZYNARODOWY I ODZYSKIWANIE MIENIA

Zabezpieczanie i konfiskatę mienia pochodzącego z przestępstwa uznaje się również za skuteczne narzędzie zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości na szczeblu międzynarodowym. Konwencje Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej[27](przyjęta w 2000 r.) oraz przeciwko korupcji[28] (przyjęta w 2003 r.) zawierają postanowienia zobowiązujące państwa-strony do: (i) umożliwienia odszukania, zakazania obrotu bądź zajęcia nielegalnego mienia na ich terytoriach; oraz (ii) wymiany informacji oraz współpracy w procesie zwrotu korzyści. Konwencje te ratyfikowała zarówno UE, jak i wszystkie państwa członkowskie i ponieważ obie ratyfikowało ponad 185 państw, stosuje się je niemal na całym świecie.

Kolejnym istotnym porozumieniem międzynarodowym jest konwencja Rady Europy o praniu i konfiskacie dochodów („konwencja warszawska")[29] przyjęta w 2005 r. Umożliwia ona zamrożenie i konfiskatę mienia oraz współpracę międzynarodową przy odzyskiwaniu mienia. Konwencję tę ratyfikowała większość członków Rady Europy, w tym 21 państw członkowskich UE. Jej postanowienia dotyczące wymiany informacji i wzajemnej pomocy prawnej z powodzeniem wykorzystano w wielu sprawach związanych z współpracą między państwami członkowskimi i sąsiednimi państwami.

W kontekście zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu z norm Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy wynikają podobne środki i normy te wymagają od państw wprowadzenia kompleksowych środków zabezpieczających i dotyczących konfiskaty oraz gotowości do współpracy przy odzyskiwaniu mienia. FATF uznaje, że „ograniczenie korzyści płynących z przestępczości wpływa na równowagę ryzyka i zysku, a perspektywa utraty zysków może zniechęcić niektórych do popełnienia przestępstwa. Może to również umożliwić ofierze przestępstwa uzyskanie częściowej lub całkowitej rekompensaty, nawet jeżeli korzyści są przemieszczane po całym świecie. Jest to szczególnie istotne w przypadku odzyskiwania mienia"[30].

Procedury wzajemnej pomocy w ramach konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych i Rady Europy są formalistyczne, a ich przygotowanie może być czasochłonne. Dlatego przed rozpoczęciem takich procedur niezbędne jest przeprowadzenie nieformalnych konsultacji pomiędzy organami zainteresowanych

---

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

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

29 Konwencja Rady Europy o praniu, ujawnianiu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu, (CETS nr 198).

30 Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy, Best Practices Paper – Best practices on confiscation (recommendations 4 and 38) and a framework for ongoing work on asset recovery, październik 2012, dostępne pod adresem: https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Best%20Practices%20on%20%20Confiscation%20and%20a%20Framework%20for%20Ongoing%20Work%20on%20Asset%20Recovery.pdf

państw. Umożliwi to prawidłowe przygotowanie wszelkich istotnych informacji zgodnie z wymogami państwa otrzymującego wniosek oraz uniknięcie konieczności ponownego rozpoczęcia procedury z powodu błędu proceduralnego. Istotnego wsparcia dla tych procedur udzielają sieci skupiające osoby zajmujące się zawodowo tematyką odzyskiwania mienia, takie jak Międzyagencyjna Sieć Odzyskiwania Mienia Camden (CARIN). Te nieformalne sieci dysponują punktami kontaktowymi przy organach ścigania oraz organach wymiaru sprawiedliwości w każdym państwie członkowskim, co ułatwia nieformalną wymianę informacji na temat: (i) identyfikacji i śledzenia mienia; oraz (ii) opracowywania wniosków dotyczących wzajemnej pomocy prawnej. Sieć CARIN wraz z powiązanymi regionalnymi Międzyagencyjnymi Sieciami Odzyskiwania Mienia (ARIN)[31] obejmuje 150 państw i jurysdykcji.

6. WNIOSKI I DALSZE DZIAŁANIA

W ostatnich latach UE podjęła znaczne starania, aby wspierać dochodzenia finansowe oraz zharmonizować przepisy dotyczące konfiskaty w państwo członkowskich. Przyjęcie dyrektywy doprowadziło do znacznych postępów w zakresie ram odzyskiwania mienia w państwach członkowskich. 24 z 26 państw członkowskich związanych przepisami dyrektywy od 2014 r. przyjęły nowe przepisy w celu zapewnienia, aby ich prawodawstwo spełniało wysokie wymogi przewidziane w dyrektywie. Ogólny poziom wdrożenia dyrektywy w UE można uznać za zadowalający.

Ogólną poprawę w zakresie ram prawnych państw członkowskich dotyczących odzyskiwania mienia odzwierciedlają również pozytywne wyniki ocen, którym je poddano zgodnie z normami FATF. Dotychczas oceniono 16 państw członkowskich, które miały obowiązek transponować dyrektywę, i stwierdzono, że wszystkie one w pełni lub w dużej mierze spełniają normę dotyczącą zabezpieczania i konfiskaty[32]. Wyniki oceny w zakresie konfiskaty mienia są jednak niezadowalające, a poziom konfiskat w UE nadal jest bardzo niski.

Z przeprowadzonej w niniejszym sprawozdaniu analizy wynika, że możliwe jest poczynienie dalszych postępów w zakresie odzyskiwania mienia. Można to osiągnąć na przykład poprzez i) rozszerzenie zakresu przestępstw, do których dyrektywa ma zastosowanie; (ii) wprowadzenie bardziej skutecznych przepisów dotyczących konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego; (iii) bardziej precyzyjne zarządzanie mieniem zabezpieczonym; (iv) wprowadzenie przepisów dotyczących rozporządzania mieniem, w tym wykorzystania skonfiskowanego mienia do celów społecznych; (v) określenie przepisów dotyczących zaspokojenia roszczeń ofiara przestępstw; oraz (vi) zwiększenie zdolności biur ds. odzyskiwania mienia do śledzenia i identyfikowania nielegalnego mienia.

Komisja oceni zatem możliwość większej harmonizacji unijnych systemów odzyskiwania mienia. Ocena ta będzie obejmowała zarówno dyrektywę 2014/42/UE, jak i decyzję Rady 2007/845/WSiSW, ponieważ zdolność do zabezpieczania i konfiskaty

---

[31] Regionalne sieci ARIN to m.in. ARINSA (Afryka Południowa), RRAG (Ameryka Łacińska), ARIN-AP (Azja-Pacyfik), ARIN-EA (Afryka Wschodnia), ARIN-WA (Afryka Zachodnia) i ARIN-CARIB (Karaiby).

[32] Więcej informacji na temat wzajemnych ocen FATF/MONEYVAL można znaleźć pod adresem http://www.fatf-gafi.org/

nielegalnego mienia zależy bezpośrednio od zdolności do jego skutecznego śledzenia i identyfikacji.

Ewentualna zmiana dyrektywy i decyzji Rady wiązałaby się z szeroko zakrojoną modernizacją przepisów UE dotyczących odzyskiwania mienia oraz dalszym zwiększeniem zdolności właściwych organów do zapewnienia, aby przestępstwo nie popłacało.