EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 2.6.2020
COM(2020) 217 final

# POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

## Povrnitev in odvzem sredstev:

## Zagotavljanje, da se kriminal ne splača

**Kazalo**


1. UVOD ..... 2

1.1. Cilji in glavni elementi Direktive 2014/42/EU ..... 2

1.2. Pravni okvir EU, ki se nanaša na izsledite v, identifikacijo, začasno zavarovanje in odvzem nezakonito pridobljenih sredstev ..... 3

1.3. Namen in struktura poročila, zbiranje informacij in metodologija ..... 4

2. OCENA IZVAJANJA DIREKTIVE ..... 5

2.1. Splošna ocena in učinek Direktive na nacionalne sisteme za povrnitev sredstev ..... 5

2.2. Posebna ocena ukrepov za prenos v državah članicah ..... 6

**2.2.1. Opredelitev pojmov (člen 2)** ..... 6

**2.2.2. Področje uporabe (člen 3)** ..... 6

**2.2.3. Odvzem (člen 4)** ..... 7

**2.2.4. Razširjen odvzem (člen 5)** ..... 8

**2.2.5. Odvzem tretji osebi (člen 6)** ..... 9

**2.2.6. Začasno zavarovanje (člen 7)** ..... 10

**2.2.7. Zaščitni ukrepi (člen 8)** ..... 10

**2.2.8. Dejanski odvzem in izvršba (člen 9)** ..... 12

**2.2.9. Upravljanje začasno zavarovanega in odvzetega premoženja (člen 10)** ..... 12

**2.2.10. Statistični podatki (člen 11)** ..... 13

3. OCENA IZVEDLJIVOSTI IN MOREBITNIH KORISTI UVEDBE NADALJNJIH SKUPNIH PRAVIL O ODVZEMU, KI NE TEMELJI NA OBSODBI ..... 13

4. IDENFITIKACIJA IN SLEDENJE NEZAKONITO PRIDOBLJENIH SREDSTEV ..... 15

5. MEDNARODNA RAZSEŽNOST IN POVRNITEV SREDSTEV ..... 16

6. SKLEPNE UGOTOVITVE IN PRIHODNJI UKREPI ..... 17

# 1. UVOD

## 1.1. Cilji in glavni elementi Direktive 2014/42/EU

Organizirani kriminal je ena največjih groženj varnosti Evropske unije. Po podatkih Europola se v Evropi trenutno preiskuje več kot 5 000 organiziranih hudodelskih združb[1]. Organizirani kriminal je usmerjen v kopičenje premoženja, njegove nezakonite dejavnosti pa so zelo dobičkonosne: premoženjske koristi, pridobljene z organiziranim kriminalom, so v EU trenutno ocenjene na približno 110 milijard EUR na leto[2].

Po ocenah Europola se v EU začasno zavarujeta le približno 2 % premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, odvzame pa 1 %. To organiziranim hudodelskim združbam omogoča, da vlagajo v razširitev svojih kriminalnih dejavnosti in vstopijo v zakonito gospodarstvo[3]. Europol ocenjuje, da od 0,7 do 1,28 % letnega BDP EU izvira iz sumljive finančne dejavnosti[4].

Odvzem premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, je bistveni del boja proti hudim kaznivim dejanjem in organiziranemu kriminalu, saj se tako storilcem kaznivih dejanj odvzamejo premoženjske koristi in zagotovi, da se kriminal ne splača.

Postopek povrnitve sredstev vključuje več faz:

- **identifikacijo in sledenje** nezakonito pridobljenih sredstev;
- **začasno zavarovanje in zaseg sredstev**, da se omogoči njihov morebitni poznejši odvzem;
- **upravljanje začasno zavarovanih in zaseženih sredstev**, da se ohrani njihova vrednost;
- **odvzem** nezakonito pridobljenih sredstev;
- **razpolaganje z odvzetimi sredstvi**, ki bi lahko vključevalo njihovo ponovno uporabo za javne ali socialne namene.

Evropski parlament in Svet sta leta 2014 sprejela Direktivo 2014/42/EU (v nadaljnjem besedilu: Direktiva), ki določa minimalna pravila za začasno zavarovanje, upravljanje in odvzem sredstev, pridobljenih s kaznivim dejanjem. Z Direktivo so bili uvedeni:

---

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 (Od nezakonitih trgov do zakonitega poslovanja: portfelj organiziranega kriminala v Evropi), 2015, na voljo na naslovu 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 (Se kriminal še vedno splača? Povrnitev sredstev, pridobljenih s kaznivimi dejanji v EU – raziskava statističnih informacij za obdobje 2010–2014), 2016, na voljo na naslovu https://www.europol.europa.eu/publications-documents/does-crime-still-pay.

4 Europol, From suspicion to action – Converting financial intelligence into greater operational impact (Od suma do ukrepanja – spreminjanje finančnih obveščevalnih podatkov v večji operativni učinek), 2017, na voljo na naslovu https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact.

- določbe o **odvzemu, ki ne temelji na obsodbi** (vsaj če obdolženec ali osumljenec pobegne ali je bolan);

- določbe o **razširjenem odvzemu pri določenem seznamu kaznivih dejanj**;

- določbe o **odvzemu tretji osebi**;

- pojasnila o **začasnem zavarovanju premoženja z namenom poznejšega odvzema, vključno z „nujnim“ začasnim zavarovanjem**;

- strogi **zaščitni ukrepi**, ki zagotavljajo spoštovanje pravic strank, na katere vpliva postopek začasnega zavarovanja ali odvzema;

- pravila, ki omogočajo **identificiranje in izsledite premoženja tudi po pravnomočni obsodbi**, da se zagotovi učinkovita izvršitev sklepa o odvzemu;

- določbe o **upravljanju začasno zavarovanega in odvzetega premoženja**;

- določbe, ki od držav članic zahtevajo **zbiranje in vzdrževanje izčrpnih statističnih podatkov o začasnem zavarovanju in odvzemu**.

V skladu s Protokolom št. 21 oziroma 22 k Pogodbi o Evropski uniji Združeno kraljestvo in Danska nista sodelovala pri sprejetju Direktive, zato ta zanju ni zavezujoča in se v njiju ne uporablja. Irska je uveljavila svojo pravico do sodelovanja pri sprejetju in uporabi Direktive.

Države članice so morale v skladu s členom 12 določbe Direktive v nacionalno zakonodajo prenesti do 4. oktobra 2016.

### 1.2. Pravni okvir EU, ki se nanaša na izsledite, identifikacijo, začasno zavarovanje in odvzem nezakonito pridobljenih sredstev

Poleg Direktive 2014/42/EU je sprejetje Uredbe (EU) 2018/1805 o vzajemnem priznavanju sklepov o začasnem zavarovanju in sklepov o odvzemu[5] še en pomemben mejnik na področju povrnitve sredstev. Cilj Uredbe je olajšati čezmejno povrnitev sredstev ter pospešiti in poenostaviti začasno zavarovanje in odvzem sredstev, pridobljenih s kaznivim dejanjem, v EU. Uporabljala se bo za vse sklepe o začasnem zavarovanju in odvzemu, izdane v okviru postopkov v kazenskih zadevah, vključno z odvzemom, ki temelji ali ne temelji na obsodbi[6].

Zmožnost začasnega zavarovanja in odvzema sredstev je neposredno odvisna od sposobnosti učinkovite izsledite ter identifikacije takih sredstev. Sklep Sveta 2007/845/PNZ7 zavezuje države članice k ustanovitvi ali imenovanju nacionalnih uradov za odvzem premoženjske koristi, da bi zagotovili čim hitrejše sledenje nezakonito pridobljenih sredstev po vsej EU.

---

5 Uredba (EU) 2018/1805 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. novembra 2018 o vzajemnem priznavanju sklepov o začasnem zavarovanju in sklepov o odvzemu, UL L 303, 28.11.2018, str. 1.

6 Uporabljala se bo od 19. decembra 2020.

7 Sklep Sveta 2007/845/PNZ z dne 6. decembra 2007 o sodelovanju med uradi za odvzem premoženjske koristi držav članic na področju sledenja in identifikacije premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, ali drugega premoženja, povezanega s kaznivimi dejanji, UL L 332, 18.12.2007, str. 103.

Sprejeti so bili tudi ukrepi na ravni EU za zagotavljanje hitrejšega dostopa do informacij. Evropska unija je v zadnjih treh desetletjih oblikovala trden okvir za boj proti pranju denarja, ki vzpostavlja tudi registre dejanskega lastništva za pravne subjekte in ureditve ter osrednje registre bančnih računov[8]. Direktiva 2019/1153 o uporabi finančnih informacij podeljuje organom kazenskega pregona in uradom za odvzem premoženjske koristi neposreden dostop do informacij o bančnih računih za namene boja proti hudim kaznivim dejanjem[9].

### 1.3. Namen in struktura poročila, zbiranje informacij in metodologija

V oddelku 2 tega poročila je skladu s členom 13 Direktive ocenjeno njeno izvajanje. Pododdelek 2.1 vsebuje splošno oceno in predstavitev ukrepov, ki so jih države članice sprejele za prenos določb Direktive. V pododdelku 2.2 so ocenjene vse določbe Direktive. Primeri iz poročila bralcu ponujajo pregled načina prenosa Direktive v vsej EU. Analiza v tem poročilu temelji na informacijah, ki so jih države članice predložile do 1. decembra 2019.

Poročilo temelji tudi na delovnem dokumentu služb Komisije o analizi ukrepov odvzema, ki ne temelji na obsodbi, v EU[10], ki je bil sprejet leta 2019. Oddelek 3 je uraden odziv na zahtevo Evropskega parlamenta in Sveta, da se ocenijo izvedljivost in morebitne prednosti uvedbe nadaljnjih skupnih pravil o odvzemu premoženja, pridobljenega s kriminalno dejavnostjo, ko obsodba določene osebe ali oseb v zvezi s takšno dejavnostjo ni izrečena[11].

V oddelku 4 tega poročila je proučeno delo uradov za odvzem premoženjske koristi, ki so bili ustanovljeni s Sklepom Sveta 2007/845/PNZ, in izzivi, s katerimi se ti uradi srečujejo pri opravljanju vsakodnevnih nalog.

Storilci kaznivih dejanj prenašajo in širijo nezakonito pridobljena sredstva v več jurisdikcijah ter pristojnim organom otežujejo sledenje, začasno zavarovanje in odvzem teh sredstev. Mednarodno sodelovanje je zato ključno za učinkovito povrnitev sredstev, pridobljenih s kaznivim dejanjem. Oddelek 5 vsebuje pregled mednarodnih instrumentov, ki so pomembni za področje povrnitve sredstev.

To poročilo ne posega v nadaljnje zakonodajne ali nezakonodajne spremembe v državah članicah EU. Komisija bo še naprej spremljala, ali so nacionalni ukrepi v skladu z ustreznimi določbami Direktive. Po potrebi bo Komisija s postopki za ugotavljanje kršitev uporabila svoja izvršilna pooblastila na podlagi Pogodb.

8 Direktiva (EU) 2018/843 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o spremembi Direktive (EU) 2015/849 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma ter o spremembi direktiv 2009/138/ES in 2013/36/EU, UL L 156, 19.6.2018, str. 43.

9 Direktiva (EU) 2019/1153 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o določitvi pravil za lažjo uporabo finančnih in drugih informacij za namene preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja ali pregona nekaterih kaznivih dejanj ter o razveljavitvi Sklepa Sveta 2000/642/PNZ, UL L 186, 11.7.2019, str. 122.

10 SWD(2019) 1050 final.

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

## 2. OCENA IZVAJANJA DIREKTIVE

### 2.1. Splošna ocena in učinek Direktive na nacionalne sisteme za povrnitev sredstev

Komisijo je o popolnem prenosu Direktive v svoje nacionalne pravne rede v roku za prenos, ki se je iztekel 4. oktobra 2016, obvestilo le osem držav članic. Zato je Komisija novembra 2016 poslala uradne opomine zaradi neobveščanja o nacionalnih izvedbenih ukrepih 18 državam članicam (Belgiji, Bolgariji, Češki, Nemčiji, Estoniji, Irski, Grčiji, Hrvaški, Cipru, Litvi, Luksemburgu, Madžarski, Poljski, Portugalski, Romuniji, Sloveniji, Slovaški in Švedski). Nacionalne izvedbene ukrepe, s katerimi so naznanile, da je prenos popoln, je Komisiji nato priglasilo 15 od teh 18 držav članic. Komisija se je po pregledu popolnosti prenosa odločila zaključiti postopke za ugotavljanje kršitev za teh 15 držav članic. Nezaključeni so le še trije postopki za ugotavljanje kršitev zaradi neobveščanja. Nanašajo se na Bolgarijo, Luksemburg in Romunijo[12].

Analiza nacionalnih izvedbenih ukrepov Komisiji omogoča vpogled v **učinek Direktive na nacionalne sisteme za povrnitev in odvzem sredstev**. Od 26 držav članic, ki jih Direktiva zavezuje, je moralo 24 držav sprejeti novo zakonodajo za prenos njenih določb v svoje nacionalne pravne rede[13]. V večini primerov so nacionalni izvedbeni ukrepi vključevali spremembe obstoječih določb v nacionalnem pravu. Te **spremembe so povzročile spremembe v naslednjih pravnih pojmih**:

- **opredelitev pojmov „premoženjska korist“ in „predmeti, ki so bili uporabljeni za kazniva dejanja“** (Bolgarija, Češka, Estonija, Grčija, Francija, Ciper, Finska);

- **odvzem, ki temelji na obsodbi** (Estonija, Irska, Grčija, Španija, Italija, Latvija, Avstrija, Poljska, Portugalska, Finska);

- **odvzem, ki ne temelji na obsodbi** (Nemčija, Irska, Španija, Ciper, Latvija, Malta, Portugalska, Finska, Švedska);

- **razširjen odvzem in obseg kaznivih dejanj, za katera je omogočen razširjen odvzem** (Belgija, Češka, Estonija, Irska, Grčija, Španija, Italija, Ciper, Latvija, Luksemburg, Madžarska, Poljska, Portugalska, Švedska);

- **odvzem tretji osebi** (Estonija, Irska, Grčija, Ciper, Madžarska, Poljska, Portugalska, Finska);

- **začasno zavarovanje** (Avstrija, Portugalska);

- **zaščitni ukrepi** (Španija, Francija, Latvija, Portugalska);

- **učinkovito izvrševanje sklepov o odvzemu** (Latvija, Malta, Avstrija, Portugalska);

[12] Za Bolgarijo, Luksemburg in Romunijo preverjanje skladnosti še ni bilo v celoti izvedeno, vsi elementi iz tega poročila o izvajanju pa se nanašajo na zakonodajo, ki so jo te države članice že priglasile, in ne posegajo v prihodnje zakonodajne spremembe.

[13] Nizozemska in Slovenija sta izjavili, da so njuna veljavna pravila o začasnem zavarovanju in odvzemu popolnoma v skladu z Direktivo ter da spremembe niso potrebne.

- **upravljanje začasno zavarovanega in odvzetega premoženja** (Belgija, Bolgarija, Češka, Grčija, Francija, Hrvaška, Ciper, Latvija, Madžarska, Malta, Portugalska, Romunija).

## 2.2. Posebna ocena ukrepov za prenos v državah članicah

### 2.2.1. Opredelitev pojmov (člen 2)

V **členu 2** so opredeljeni pojmi „**premoženjska korist**“, „**premoženje**“, „**predmeti, ki so bili uporabljeni za kazniva dejanja**“, „**odvzem**“, „**začasno zavarovanje**“ in „**kaznivo dejanje**“.

Te opredelitve niso izrecno prenesene v več državah članicah, vendar so pojmi vključeni v nacionalno zakonodajo o začasnem zavarovanju in odvzemu.

Zakonodaja za prenos v Grčiji in na Cipru vključuje opredelitev vseh teh pojmov. Pojem „premoženjska korist“ je opredeljen v Bolgariji, na Češkem, v Estoniji, na Irskem, Hrvaškem, Malti, Portugalskem, Finskem in Švedskem. Pojem „premoženje“ je izrecno opredeljen v Bolgariji, na Češkem, v Estoniji, na Irskem, Hrvaškem, v Latviji, na Madžarskem, Malti, Portugalskem, v Romuniji, Sloveniji in na Slovaškem. Pojem „predmeti, ki so bili uporabljeni za kazniva dejanja“ je opredeljen na Češkem, Malti in Portugalskem. Pojem „odvzem“ je opredeljen v Bolgariji, Latviji in Litvi. Pojem „začasno zavarovanje“ je opredeljen v Avstriji ter na Madžarskem in Nizozemskem.

### 2.2.2. Področje uporabe (člen 3)

**Člen 3** določa **področje uporabe** Direktive **z določitvijo kaznivih dejanj, za katera sta omogočena začasno zavarovanje in odvzem**. Zajema neposredna navzkrižna sklicevanja na druge pravne instrumente EU (točke (a) do (k)) in kazniva dejanja, ki jih urejajo.

Določbe drugih pravnih instrumentov tudi določajo začasno zavarovanje in odvzem predmetov, ki so bili uporabljeni za kazniva dejanja, in premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem. V členu 10 Direktive (EU) 2017/1371 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava[14] je na primer izrecno navedeno, da bi bilo treba začasno zavarovanje in odvzem predmetov, ki so bili uporabljeni za kazniva dejanja, in premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, omogočiti za kazniva dejanja, ki so v navedeni direktivi opredeljena kot taka[15].

Večina držav članic (Belgija, Češka, Nemčija, Hrvaška, Italija, Ciper, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Nizozemska, Avstrija, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovenija, Finska, Švedska) uporablja začasno zavarovanje in odvzem pri vseh kaznivih dejanjih. Francija in Malta ti dejanji omogočata za vsa kazniva dejanja, sankcionirana z najmanj enim letom zapora. Bolgarija, Estonija, Grčija in Španija so omogočile začasno zavarovanje in odvzem pri vseh naklepnih kaznivih dejanjih. Na Slovaškem sta ta ukrepa omogočena za vsa kazniva dejanja, zlasti kadar je storilec obsojen na dosmrtno zaporno kazen ali zaporno kazen za hudo kaznivo dejanje brez možnosti pogojnega izpusta. Na

[14] Direktiva (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2017 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava, UL L 198, 28.7.2017, str. 29.

[15] Obseg kaznivih dejanj, za katera se uporablja Direktiva, je naveden v Prilogi k temu poročilu.

Irskem je določen seznam kaznivih dejanj, v primeru katerih je mogoče začasno zavarovati in odvzeti sredstva.

### 2.2.3. Odvzem (člen 4)

#### 2.2.3.1. Odvzem na podlagi obsodbe (člen 4(1))

**Člen 4(1)** države članice obvezuje, da **omogočijo, da se na podlagi pravnomočne obsodbe za kaznivo dejanje odvzamejo predmeti, ki so bili uporabljeni za kazniva dejanja, in premoženjska korist, pridobljena s kaznivim dejanjem, ali premoženje v vrednosti takšnih predmetov in premoženjske koristi**. Takšna **pravnomočna obsodba je lahko izrečena tudi v okviru postopka v nenavzočnosti**.

Vse države članice so omogočile, da se na podlagi pravnomočne obsodbe izvede odvzem predmetov, ki so bili uporabljeni za kazniva dejanja, in premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem.

Za odvzem premoženja, katerega vrednost je enaka takim predmetom in premoženjski koristi, nacionalno pravo v večini držav članic (Belgija, Bolgarija, Češka, Grčija, Španija, Ciper, Francija, Italija, Latvija, Luksemburg, Malta, Madžarska, Avstrija, Poljska, Portugalska, Slovenija, Slovaška, Finska, Švedska) omogoča odvzem drugih sredstev v vrednosti predmetov, ki so bili uporabljeni za kazniva dejanja, in premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem. V več državah članicah (Nemčija, Estonija, Irska, Hrvaška, Litva, Nizozemska) je mogoče obsojencu naložiti plačilo denarnega zneska, ki ustreza vrednosti sredstev, ki so predmet odvzema.

#### 2.2.3.2. Odvzem, ki ne temelji na obsodbi (člen 4(2))

**Če odvzem, ki temelji na pravnomočni obsodbi, v skladu s členom 4(1) ni mogoč**, morajo države članice **omogočiti odvzem predmetov, ki so bili uporabljeni za kazniva dejanja, in premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, vsaj v primerih, ko kazenski postopek ni mogoč zaradi bolezni ali bega osumljenca ali obdolženca**.

Obstoj postopka v nenavzočnosti v Belgiji, Estoniji, na Nizozemskem in Slovaškem zadostuje za izpolnitev zahteve iz člena 4(2).

Na Malti in v Avstriji je odvzem brez predhodne obsodbe omogočen v primerih bolezni in bega. V večini držav članic (Bolgarija, Češka, Nemčija, Irska, Španija, Francija, Hrvaška, Italija, Ciper, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Poljska, Portugalska, Slovenija, Finska) nacionalno pravo presega določbe Direktive.

Na Hrvaškem je odvzem mogoč, kadar: (i) je obdolženec bodisi trajno nezmožen sodelovati v sodnem postopku bodisi organi ne morejo vzpostaviti stika z njim in (ii) vrednost sredstev presega 60 000 HRK (v času priprave besedila približno 8 000 EUR). Bolgarija in Slovenija imata vzpostavljene postopke, ki omogočajo zaplembo sredstev v civilnih postopkih, kadar je oseba obdolžena niza kaznivih dejanj, določenih v pravnih aktih. V obeh državah članicah tovrstni odvzem ni odvisen od kazenske obsodbe.

V Romuniji nacionalno pravo predvideva odvzem blaga, katerega zakonitega izvora ni mogoče pojasniti, osebam, ki opravljajo javne funkcije. Sodni postopki se lahko izvedejo tudi v nenavzočnosti, če je obdolženec pobegnil ali spremenil naslov.

Na Švedskem zakonodaja za prenos zajema odvzem, kadar obsodba obdolženca ali osumljenca ni mogoča zaradi „trajne ovire“ (npr. smrti storilca ali zastaranja kaznivega dejanja). Zakonodaja o preprečevanju pranja denarja v Grčiji omogoča odvzem premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, če je storilec umrl ali če je bil kazenski postopek ustavljen ali razglašen za nedopustnega.

### 2.2.4. Razširjen odvzem (člen 5)

#### 2.2.4.1. Razširjen odvzem (člen 5(1))

**Člen 5** vsebuje določbe o razširjenem odvzemu, **v skladu s katerimi morajo države članice omogočiti odvzem premoženja, ki je v lasti obsojenca, kadar**: **(i) kaznivo dejanje lahko privede do gospodarske koristi in (ii) okoliščine primera kažejo, da je bilo premoženje pridobljeno s kaznivim ravnanjem**.

Analiza kaže, da se v državah članicah uporabljajo različni dokazni standardi[16]. V Avstriji je razširjen odvzem dovoljen le, če je mogoče „razumno predpostavljati“, da premoženje izvira iz nezakonitega ravnanja. V Estoniji ter na Cipru in Nizozemskem lahko sodišče „domneva“, da sredstva izvirajo iz nezakonitih dejavnosti. Na Češkem mora za razširjeni odvzem sodišče „šteti“, da je del premoženja pridobljen s kriminalno dejavnostjo. V Španiji mora sodišče „na podlagi utemeljenih objektivnih dokazov odločiti“, da premoženje izvira iz nezakonitih dejavnosti. V Latviji in Litvi ter na Malti morajo sodišča „razumno verjeti“, da premoženje izvira iz nezakonite dejavnosti. V Belgiji morajo obstajati „resni in konkretni znaki“, da koristi izhajajo iz kaznivega dejanja. Na Švedskem mora sodišče meniti, da je „očitno bolj verjetno, da gre za premoženjsko korist, pridobljeno s kriminalno dejavnostjo, kot pa ne“. V Romuniji mora biti sodišče „prepričano“, da je bilo premoženje pridobljeno s kaznivim ravnanjem.

Zakonodaja za prenos v večini držav članic (Belgija, Bolgarija, Ciper, Češka, Nemčija, Estonija, Španija, Hrvaška, Madžarska, Irska, Italija, Litva, Luksemburg, Latvija, Malta, Poljska, Portugalska, Romunija) vsebuje merila za pomoč nacionalnim sodiščem pri ugotavljanju, ali zadevna sredstva izvirajo iz nezakonitega ravnanja (npr. obstoj nesorazmerja med zakonitim dohodkom zadevne osebe in vrednostjo njenega premoženja ali njenim finančnim položajem in življenjskim slogom). V več državah članicah razširjen odvzem ni mogoč, če je vrednost premoženja pod določenim pragom, na primer pod 12 500 EUR v Litvi in pod 200 000 PLN na Poljskem (v času priprave besedila približno 47 000 EUR). V Bolgariji in Sloveniji mora obstajati nesorazmerje med zakonitim dohodkom osumljenca ali obdolženca in njegovim premoženjem, ki znaša najmanj 150 000 BGN (v času priprave besedila približno 76 700 EUR) oziroma 50 000 EUR. Obstoj nesorazmerja med zakonitim dohodkom osumljenca in njegovim premoženjem se zahteva tudi po slovaški zakonodaji in mora znašati najmanj 1 500-krat toliko kot minimalna plača v državi.

Nekatere države članice so določile roke, v katerih se lahko za pridobljena sredstva šteje, da izvirajo iz kaznivega ravnanja (npr. pet let pred vložitvijo obtožnice v Belgiji, na Madžarskem in Portugalskem ter v Romuniji; šest let pred vložitvijo obtožnice na Cipru in Irskem; deset let pred vložitvijo obtožnice v Bolgariji; pet let pred storitvijo kaznivega

[16] Pri primerjavi besedil različnih nacionalnih standardov je potrebna previdnost, saj so razlage na nacionalni ravni različne.

dejanja na Češkem, v Litvi in na Poljskem ter šest let pred storitvijo kaznivega dejanja na Nizozemskem).

Bolgarija in Slovenija sta to določbo prenesli s svojo zakonodajo o civilnem odvzemu, v skladu s katero je mogoče zapleniti premoženje osebe, ki ni bila obsojena zaradi kaznivega dejanja.

#### 2.2.4.2. Obseg kaznivih dejanj, za katera je treba omogočiti razširjen odvzem (člen 5(2))

**Člen 5(2)** določa, da **mora biti razširjen odvzem na voljo *najmanj* za nekatera izrecno določena kazniva dejanja**[17] in **za kazniva dejanja iz člena 3 Direktive, ki se kaznujejo (v skladu z instrumentom EU ali nacionalnim pravom) z najvišjo zaporno kaznijo vsaj štirih let**.

Večina držav članic (Belgija, Bolgarija, Češka, Estonija, Irska, Grčija, Španija, Hrvaška, Madžarska, Avstrija, Portugalska, Slovenija, Finska, Švedska) je pripravila posebne sezname kaznivih dejanj, za katera je omogočen razširjen odvzem. Poleg tega je v več državah članicah razširjen odvzem omogočen tudi za vsa kazniva dejanja, ki se kaznujejo z zaporno kaznijo vsaj treh let (Avstrija) ali vsaj štirih let (Češka, Finska, Švedska). V Nemčiji, Italiji, na Cipru in v Litvi je razširjen odvzem omogočen za vsako kaznivo dejanje. Na Malti je razširjen odvzem omogočen za katero koli kaznivo dejanje, ki se kaznuje z zaporno kaznijo, daljšo od enega leta. V Franciji je razširjen odvzem omogočen za kazniva dejanja, ki se kaznujejo z zaporno kaznijo vsaj petih let. Na Irskem ter v Luksemburgu in Romuniji je razširjen odvzem omogočen za vsa kazniva dejanja, ki se kaznujejo z zaporno kaznijo vsaj štirih let. Zakonodaja za prenos v več državah članicah (Finska, Francija, Latvija, Luksemburg, Nizozemska, Poljska, Romunija) vsebuje zahtevo, da kaznivo dejanje ustvarja finančni dobiček. V večini primerov je bil razširjen odvzem v veliki meri omogočen za kazniva dejanja iz člena 5(2).

### 2.2.5. Odvzem tretji osebi (člen 6)

**Člen 6** države članice obvezuje, da **omogočijo odvzem premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, ki jo je na tretjo osebo prenesel osumljenec ali obdolženec ali jo je tretja oseba neposredno pridobila od osumljenca ali obdolženca**. V skladu s členom 6 bi moral biti odvzem tretji osebi omogočen vsaj v primerih, ko je tretja oseba vedela ali bi morala vedeti, da je namen prenosa ali pridobitve izogib odvzemu.

Belgija, Madžarska, Avstrija in Slovaška se zanašajo na splošna pravila o odvzemu, ki so usmerjena v nezakonito poreklo blaga in omogočajo njegov odvzem ne glede na to, ali pripada osumljencu, obdolžencu ali tretji osebi. Druge države članice so uvedle posebne določbe o odvzemu tretji osebi.

„Psihološka“ zahteva, da so tretje osebe „vedele ali bi morale vedeti, da je namen prenosa ali pridobitve izogib odvzemu“, je upoštevana v zakonodaji za prenos v večini držav članic (Bolgarija, Češka, Nemčija, Estonija, Irska, Grčija, Španija, Ciper, Litva, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Slovenija, Finska, Švedska). Zakonodaja za prenos v Franciji, Latviji in Luksemburgu se nanaša na odvzem premoženja, ki je „na

[17] Vsebina člena 5(2) je navedena v Prilogi k temu poročilu.

voljo“ obsojencu. Zakonodaja Italije dovoljuje odvzem blaga/koristi, katerih lastnik je obsojenec „prek fizične osebe ali pravnega subjekta“. Zakonodaja Hrvaške se nanaša na odvzem nezakonitega premoženja, „ki se je preneslo na osebo ali ni bilo pridobljeno v dobri veri“.

Člen 6 se nanaša le na odvzem „premoženjsk[e] koristi, ki jo je neposredno ali posredno na tretje osebe prenesel osumljenec ali obdolženec ali jo je tretja oseba pridobila od osumljenca ali obdolženca“. Kljub temu zakonodaja za prenos v nekaterih državah članicah (Češka, Nemčija, Estonija, Irska, Grčija, Francija, Ciper, Litva, Luksemburg, Nizozemska, Avstrija, Portugalska) omogoča tudi odvzem predmetov, ki so bili uporabljeni za kazniva dejanja ter preneseni na tretjo osebo ali jih je pridobila tretja oseba.

Romunsko nacionalno pravo predvideva odvzem premoženja družinskim članom in pravnim subjektom. V Bolgariji je bila določba prenesena z zakonom o civilnem odvzemu, ki se uporablja za določen seznam kaznivih dejanj.

Člen 6(2) določa, da se ne posega v pravice tretjih oseb, ki ravnajo v dobri veri. Zakonodaja za prenos je v skoraj vseh državah članicah v skladu s to določbo Direktive in zagotavlja, da se ohranijo pravice tretjih oseb, ki ravnajo v dobri veri.

#### 2.2.6. Začasno zavarovanje (člen 7)

**Člen 7(1)** države članice obvezuje, da **sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi omogočijo začasno zavarovanje premoženja zaradi poznejšega odvzema**. Člen določa tudi **nujno začasno zavarovanje premoženja, da bi preprečili njegovo zapravljanje (tj. prodajo, prenos, porabljanje ali tratenje)**.

Začasno zavarovanje premoženja zaradi poznejšega odvzema je omogočeno v vseh državah članicah. Nemčija, Češka, Estonija, Irska, Italija, Latvija, Luksemburg, Madžarska, Poljska, Portugalska, Slovaška in Švedska so svojim pravosodnim organom in organom kazenskega pregona podelile pooblastila za sprejetje nujnih ukrepov in začasno zavarovanje premoženja pred dovoljenjem sodnega organa. V Belgiji, Bolgariji, Grčiji, Španiji, na Madžarskem, Cipru, v Litvi, na Malti, Nizozemskem, v Avstriji, Sloveniji in Romuniji bi bilo besedilo zakonodaje za prenos mogoče razlagati tako, da vključuje „nujno“ naravo začasnih ukrepov.

**Člen 7(2)** države članice obvezuje, da omogočijo začasno zavarovanje **premoženja tretje osebe zaradi poznejšega odvzema**. To je omogočeno v vseh državah članicah.

#### 2.2.7. Zaščitni ukrepi (člen 8)

Direktiva vpliva na pravice osumljencev ali obdolžencev, pa tudi na pravice tretjih oseb, ki niso kazensko preganjane. Člen 8 določa posebne zaščitne ukrepe in pravna sredstva, katerih namen je zagotoviti, da se spoštujejo temeljne pravice oseb, na katere vplivajo ukrepi začasnega zavarovanja in/ali odvzema.

**Člen 8(1)** zahteva, da morajo **imeti osebe, na katere vplivajo ukrepi začasnega zavarovanja ali odvzema, pravico do učinkovitega pravnega sredstva in poštenega sojenja z namenom varovanja njihovih pravic**. Nacionalni izvedbeni ukrepi v nobeni državi članici ne odražajo izrecno besedila te določbe. Države članice so to zahtevo Direktive obravnavale predvsem z ukrepi v svojih zakonikih o kazenskem postopku.

**Člen 8(2)** zahteva, da **se vsak sklep o začasnem zavarovanju po izvršbi obrazloži in čim prej pošlje osebi, na katero vpliva**. Kadar je to potrebno, da bi se izognili ogrožanju preiskave v teku, lahko pristojni organi preložijo obveščanje o sklepu.

Nacionalni izvedbeni ukrepi v večini držav članic kažejo, da so sklepi o začasnem zavarovanju obrazloženi in poslani osebi, na katero vplivajo. V eni državi članici ni jasno, ali je sklep neposredno poslan osebi, na katero vpliva, saj nacionalni izvedbeni ukrepi določajo, da je treba sklep o začasnem zavarovanju objaviti v vladnem uradnem listu. Hitro obveščanje je izraženo v zakonodaji polovice držav članic (Belgija, Češka, Estonija, Grčija, Francija, Hrvaška, Litva, Luksemburg, Avstrija, Poljska, Slovenija, Finska, Švedska). Zakonodaja v večini držav članic (Belgija, Češka, Estonija, Irska, Španija, Francija, Hrvaška, Italija, Latvija, Litva, Madžarska, Avstrija, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Finska) izrecno omogoča preložitev obveščanja o sklepu o začasnem zavarovanju, da ne bi ogrozili preiskave v teku.

**Člen 8(3)** določa, da **mora biti sklep o začasnem zavarovanju veljaven samo toliko časa, kolikor je to potrebno za ohranitev premoženja zaradi morebitnega odvzema**. Skoraj vse države članice so zagotovile, da je sklep o začasnem zavarovanju veljaven samo toliko časa, kolikor je to potrebno.

**Člen 8(4)** določa, da **lahko oseba, na katero sklep o začasnem zavarovanju vpliva, sklep izpodbija pred sodiščem**. Obveznost je v večini držav članic prenesena s splošnimi pravili o kazenskem postopku.

**Člen 8(5)** določa, da je treba **začasno zavarovano premoženje, ki se pozneje ne odvzame, takoj vrniti prizadeti osebi**. Ta zahteva je izrecno izražena v nacionalnih izvedbenih ukrepih večine držav članic (Belgija, Češka, Estonija, Grčija, Francija, Italija, Latvija, Litva, Madžarska, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovenija, Slovaška, Švedska).

**Člen 8(6)** določa, da **se vsak sklep o odvzemu obrazloži in čim prej pošlje osebi, na katero vpliva**. **Zadevna oseba mora imeti možnost izpodbijanja sklepa pred sodiščem**. Obveznost je v večini držav članic prenesena s splošnimi pravili o kazenskem postopku.

S **členom 8(7)** je **osebam, na premoženje katerih vpliva sklep o odvzemu, zagotovljena pravica do dostopa do odvetnika ves čas postopka odvzema**. Vse države članice so prenesle to določbo, tako da se uporablja v primerih, kadar je oseba, na katero vpliva postopek odvzema, obdolžena kaznivega dejanja. Vendar je položaj manj jasen glede drugih oseb, na katere vpliva postopek odvzema.

V **členu 8(8)** je **osebi, na katero vpliva postopek iz člena 5, omogočeno izpodbijanje okoliščin primera, vključno s specifičnimi dejstvi in razpoložljivimi dokazi, na podlagi katerih se zadevno premoženje šteje za pridobljeno s kriminalno dejavnostjo**. Obveznost je v večini držav članic prenesena s splošnimi pravili o kazenskem postopku.

V skladu s **členom 8(9) lahko tretje osebe zahtevajo lastništvo ali druge lastninske pravice**. V več državah članicah (Belgija, Ciper, Nemčija, Estonija, Grčija, Luksemburg, Avstrija, Portugalska) se zakonik o kazenskem postopku izrecno sklicuje na pravice tretjih oseb, da sodelujejo v postopku odvzema. V drugih državah članicah (Irska, Španija, Francija, Hrvaška, Italija, Latvija, Madžarska, Malta, Nizozemska, Slovenija,

Romunija, Finska, Švedska) je ta zahteva prenesena s splošnimi pravili o kazenskem postopku glede pravic „zainteresiranih“ ali „zadevnih“ oseb, na katere vpliva odvzem, da zahtevajo svoje lastninske pravice. V več državah članicah lahko tretje osebe uveljavljajo svoje pravice v civilnih postopkih.

**Člen 8(10)** zahteva, da **ukrep odvzema žrtvam kaznivega dejanja ne preprečuje, da uveljavljajo odškodninski zahtevek**. Zakonodaja za prenos v večini držav članic zagotavlja, da ukrep odvzema žrtvi ne bi preprečil uveljavljanja odškodninskega zahtevka.

### 2.2.8. Dejanski odvzem in izvršba (člen 9)

**Člen 9** zahteva, da države članice **omogočijo identificiranje in izsledite premoženja, ki naj bi se začasno zavarovalo in odvzelo, tudi po pravnomočni obsodbi. S tem se omogoči izvršitev sklepov o odvzemu v celoti, če na začetku ni bilo odkrito nobeno premoženje ali je bilo odkrito nezadostno premoženje in sklep o odvzemu še ni bil izvršen**.

Določbe v nacionalnih kazenskih zakonodajah večine držav članic (Belgija, Češka, Nemčija, Estonija, Španija, Grčija, Francija, Italija, Litva, Madžarska, Malta, Nizozemska, Avstrija, Poljska, Portugalska, Slovaška, Finska in Švedska) omogočajo pristojnim organom identificiranje in izsledite premoženja obsojenca tudi po pravnomočni obsodbi, da bi v celoti izvršili izdani sklep o odvzemu. Latvija je sprejela novo zakonodajo za izpolnjevanje te zahteve Direktive.

V estonski zakonodaji za prenos se zahteva, da se finančna preiskava začne v dveh letih od začetka veljavnosti sodbe sodišča. V Sloveniji je določen podoben pogoj, vendar je treba preiskavo začeti v enem letu. V Grčiji zakonodaja za prenos izrecno omogoča začasno zavarovanje premoženja ali sredstev po obsodbi. V Bolgariji je ta zahteva prenesena z ukrepi iz zakona o izvajanju kazenskih sankcij in pridržanju ter zakonika o davčnem postopku in socialnem zavarovanju. V eni državi članici (Belgija) je Osrednji urad za zaseg in zaplembo (Organe Central pour la Saisie et la Confiscation) z zakonodajo za prenos dobil pooblastilo za izsledite in identificiranje premoženja po obsodbi.

### 2.2.9. Upravljanje začasno zavarovanega in odvzetega premoženja (člen 10)

**Člen 10(1)** vse države članice obvezuje, da zagotovijo **ustrezno upravljanje premoženja, začasno zavarovanega zaradi poznejšega odvzema**. Določbe za zagotovitev ustreznega upravljanja začasno zavarovanega premoženja so sprejele vse države članice. 13 držav članic (Belgija, Bolgarija, Češka, Irska, Grčija, Španija, Francija, Hrvaška, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Portugalska, Romunija) je ustanovilo ali je v postopku ustanavljanja uradov za upravljanje sredstev, da bi zagotovile upravljanje zamrznjenega premoženja in tako ohranile njegovo ekonomsko vrednost.

**Člen 10(2)** države članice obvezuje, da **po potrebi zagotovijo prodajo ali prenos začasno zavarovanega ali zaseženega premoženja**. Skoraj vse države članice so sprejele ukrepe za prenos te obveznosti. V dveh državah članicah sta prodaja ali prenos začasno zavarovanega premoženja mogoča le za premičnine.

**Člen 10(3)** države članice obvezuje, da **razmislijo o uporabi odvzetega premoženja za zadeve javnega interesa ali za namene socialne države**. Čeprav je člen 10(3) nezavezujoč, je posebna zakonodaja o uporabi odvzetega premoženja za zadeve javnega interesa ali za namene socialne države sprejeta v 19 državah članicah (Belgija, Bolgarija, Češka, Nemčija, Grčija, Španija, Francija, Hrvaška, Italija, Ciper, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Avstrija, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovenija)[18].

### 2.2.10. Statistični podatki (člen 11)

**Člen 11** države članice obvezuje, da **zbirajo in vzdržujejo statistične podatke o**: **(i) številu izvršenih sklepov o začasnem zavarovanju in odvzemu ter (ii) o ocenjeni vrednosti začasno zavarovanega in povrnjenega premoženja v času odvzema**. Države članice morajo te podatke vsako leto poslati Komisiji.

Zahtevo po zbiranju statističnih podatkov je v nacionalno zakonodajo izrecno preneslo 11 držav članic (Bolgarija, Češka, Grčija, Francija, Italija, Ciper, Litva, Malta, Portugalska, Slovenija, Švedska). Druge države članice te zahteve niso izrecno prenesle v svojo zakonodajo, vendar večina teh držav statistične podatke kljub temu pošilja Komisiji.

V letih 2017 in 2018 je na zahtevo Komisije večina držav članic poslala statistične podatke v skladu s členom 11. Analiza kaže, da je kljub temu, da je člen 11 privedel do napredka pri praksah zbiranja podatkov za začasno zavarovanje in odvzem, še vedno veliko možnosti za izboljšave, zlasti v zvezi s podatki o številu zahtevkov za sklepe o začasnem zavarovanju in odvzemu, ki jih je treba izvršiti v drugi državi članici, ter vrednosti premoženja, povrnjenega po izvršbi v drugi državi članici[19]. Države članice bi lahko še izboljšale usklajevanje med različnimi organi, vključenimi v postopek povrnitve sredstev (npr. uradi za odvzem premoženjske koristi, organi kazenskega pregona in pravosodni organi, uradi za upravljanje sredstev), da bi zagotovile, da podatki odražajo celotno sliko v državah članicah.

Zanesljiva statistična podlaga je bistvena za ustrezno oceno praks in politik odvzema. Zato bo pri oceni razpoložljivosti in kakovosti prejetih podatkov potrebno strokovno znanje Eurostata. S pridružitvijo Eurostata prihodnjemu zbiranju podatkov o začasnem zavarovanju in odvzemu bi lahko izboljšali usklajevanje v državah članicah.

## 3. OCENA IZVEDLJIVOSTI IN MOREBITNIH KORISTI UVEDBE NADALJNJIH SKUPNIH PRAVIL O ODVZEMU, KI NE TEMELJI NA OBSODBI

Evropski parlament in Svet sta ob sprejetju Direktive Komisijo v skupni izjavi pozvala, naj „čim prej ter ob upoštevanju različnih pravnih tradicij in sistemov držav članic analizira izvedljivost in morebitne prednosti uvedbe nadaljnjih skupnih pravil o zaplembi

[18] Pomembno je poudariti, da se v uvodni izjavi 13 Direktive 2011/36/EU o preprečevanju trgovine z ljudmi in boju proti njej ter zaščiti njenih žrtev države članice spodbuja, naj se zasežena in odvzeta sredstva ter premoženjske koristi, pridobljeni s kaznivimi dejanji iz navedene direktive, uporabijo kot podpora pri pomoči in zaščiti žrtev, tudi za odškodnine žrtvam. Nadaljnje podrobnosti so vključene v drugo poročilo Evropske komisije o napredku (COM(2018) 777 final in SWD(2018) 473 final).

[19] Države članice morajo te podatke trenutno predložiti Komisiji le, če so na voljo na centralni ravni. V skladu s členom 11(3) Direktive se države članice spodbuja, naj jih zbirajo na centralni ravni.

premoženja, pridobljenega z dejavnostjo kriminalne narave, tudi v primeru, ko obsodba določene osebe ali oseb v zvezi s takšno dejavnostjo ni izrečena“[20].

Komisija je v okviru priprave odgovora na ta poziv organizirala tri srečanja strokovnjakov na temo odvzema, ki ne temelji na obsodbi[21], in objavila delovni dokument služb Komisije z naslovom Analysis of non-conviction based confiscation measures in the European Union (Analiza ukrepov odvzema, ki ne temelji na obsodbi, v Evropski uniji)[22]. Analiza se je štela za vmesni korak pri pripravi odgovora sozakonodajalcema, ki je naveden v tem poročilu.

Komisija je v delovnem dokumentu služb Komisije opozorila, da države članice za odvzem, ki ne temelji na obsodbi, uporabljajo različne ureditve. Te ureditve segajo od klasičnega odvzema, ki ne temelji na obsodbi, kot je določeno v členu 4(2) Direktive, do bolj daljnosežnih ukrepov, ki vključujejo: (i) postopke, ki so usmerjeni zoper sama nezakonito pridobljena sredstva (v stvarnopravnih postopkih[23]), ali (ii) ukrepe v zvezi s premoženjem nepojasnjenega izvora[24]. Medtem ko klasičen odvzem, ki ne temelji na obsodbi, skoraj izključno temelji na kazenskem pravu, se stvarnopravni postopek ali postopek v zvezi s premoženjem nepojasnjenega izvora uporablja v kazenskih, civilnih ali upravnih postopkih.

Po prenosu Direktive o odvzemu je mogoče opaziti večjo konvergenco med ureditvami na področju odvzema, ki ne temelji na obsodbi, v državah članicah. Vseeno ostajajo znatne razlike v obsegu in zasnovi teh ukrepov odvzema, ki ne temelji na obsodbi. Kot je potrdila ocena Komisije, je večina držav članic presegla minimalne zahteve iz člena 4(2) Direktive.

V državah članicah EU obstaja težnja k bolj daljnosežnim sistemom za sisteme odvzema, ki ne temelji na obsodbi, kot je predvideno v členu 4(2) Direktive. Analiza Komisije v delovnem dokumentu njenih služb je pokazala, da lahko tudi daljnosežne in stroge ureditve na področju odvzema, ki ne temelji na obsodbi, izpolnjujejo zahteve glede temeljnih pravic, ki jih določajo nacionalna sodišča in Evropsko sodišče za človekove pravice.

Več držav članic ima bolj stroge ureditve na področju odvzema, ki ne temelji na obsodbi, na podlagi stvarnopravnih postopkov ali postopkov v zvezi s premoženjem nepojasnjenega izvora. Ti sistemi so se izkazali za učinkovite pri povrnitvi sredstev, pridobljenih s kaznivim dejanjem. Zdi se, da so nekatere izkušnje, kot so italijanski in nemški postopki odvzema, ki ne temelji na obsodbi, še posebej obetavne. Komisija bo nadalje analizirala, v kolikšni meri bi se takšni modeli lahko uporabili kot osnova za morebitno prihodnjo evropsko ureditev na področju odvzema, ki ne temelji na obsodbi. Vendar analiza Komisije na tem področju zaenkrat temelji na srečanjih strokovnjakov in teoretičnih premislekih. Na podlagi ugotovitev iz oddelka 2.2.10 (Statistični podatki

---

[20] Dokument Sveta 7329/1/14 REV 1 ADD 1.

[21] Dve srečanji v letu 2016, tj. 16. septembra in 17. novembra, ter eno srečanje v letu 2019, ki je potekalo 9. septembra.

[22] SWD(2019) 1050 final.

[23] Stvarnopravni postopki (tožba zoper sredstva, ne zoper osebo) se začnejo, da se odvzamejo sredstva, pridobljena z nezakonitim ravnanjem.

[24] V postopkih v zvezi s premoženjem nepojasnjenega izvora se primerja dejansko premoženje osebe z dohodkom, ki ga je ta oseba prijavila, da bi se ugotovilo kakršno koli neskladje med obema. Vzpostavitev neposredne ali posredne povezave s predhodnim kaznivim dejanjem ni potrebna.

(člen 11)) statistični podatki, ki so jih države članice predložile v skladu s členom 11 Direktive, trenutno ne morejo biti zanesljiva podlaga za oceno odvzema, ki ne temelji na obsodbi. Komisija zaradi tega ne more izvesti kvantitativne analize učinkovitosti nacionalnih ureditev.

Ta prizadevanja za okrepitev ureditev na področju povrnitve sredstev je treba obravnavati v njihovem političnem in družbenem kontekstu. Organizirani kriminal je še vedno ena največjih groženj naši varnosti in eden glavnih vzrokov zaskrbljenosti javnosti. Organizirane hudodelske združbe se zlahka prilagajajo novemu razvoju in vedno znova najdejo nove načine, kako se izogniti odkritju. Pogosto so vključene v različne vrste hudih kriminalnih dejavnosti, zunanje raziskave[25] pa kažejo, da se lahko vdor organiziranega kriminala v gospodarstvo šteje za znatnega v skoraj polovici držav članic. Jasno je, da vrednost sredstev, ki se trenutno zasežejo v EU, ni v skladu s pričakovanji organov kazenskega pregona ali javnosti. Organizirani kriminal vpliva na svoje neposredne žrtve, njegov vdor v zakonito gospodarstvo pa ogroža tudi notranji trg EU. To posledično vpliva na zaupanje javnosti v nevtralne in učinkovite javne institucije ter pravno državo. EU in njene države članice bi si zato morale še naprej prizadevati za povečanje ravni začasnega zavarovanja in odvzema v EU.

Komisija meni, da je uvedba nadaljnjih ukrepov na področju odvzema, ki ne temelji na obsodbi, izvedljiva in ima lahko koristi za povečanje ravni začasnega zavarovanja in odvzema premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem.

## 4. IDENFITIKACIJA IN SLEDENJE NEZAKONITO PRIDOBLJENIH SREDSTEV

Zmožnost začasnega zavarovanja in odvzema sredstev je neposredno odvisna od sposobnosti organov za učinkovito izsledite v ter identifikacijo takih sredstev. Sklep Sveta 2007/845/PNZ določa minimalna pravila, v skladu s katerimi morajo države članice ustanoviti ali imenovati nacionalne urade za odvzem premoženjske koristi, da bi olajšali sledenje in identifikacijo premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, ali drugega premoženja, povezanega s kaznivimi dejanji, ki je lahko predmet sklepa o začasnem zavarovanju, zasegu ali odvzemu.

Od leta 2015 so vse države članice imenovale svoje urade za odvzem premoženjske koristi, Europolova aplikacija SIENA pa je postala prednostni sistem za varno izmenjavo informacij med uradi za odvzem premoženjske koristi (vsi uradi razen ciprskega, malteškega, romunskega in slovenskega imajo v aplikaciji SIENA podsubjekte uradov za odvzem premoženjske koristi). Izmenjava informacij med uradi za odvzem premoženjske koristi se je v zadnjih osmih letih močno povečala, tj. s 539 izmenjav v letu 2012 na 7 659 v letu 2019.

Komisija od leta 2009 organizira srečanja platforme uradov EU za odvzem premoženjske koristi, da bi uradom za odvzem premoženjske koristi omogočila izmenjavo primerov

[25] MORE – Modelling and mapping the risk of Serious and Organised Crime Infiltration in legitimate businesses across European territories and sectors (Modeliranje in popisovanje tveganja za vdor hudih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala v zakonita podjetja na evropskih ozemljih in v evropskih sektorjih), na voljo na naslovu https://www.swp-berlin.org/en/projects/completed-projects-compl/more/.

dobrih praks, razpravo o strateških in operativnih vprašanjih ter olajšala izmenjavo informacij. Od leta 2011 Komisija in Europol organizirata tudi osnoven postopek medsebojnega strokovnega pregleda za pregled ključnih značilnosti nacionalnih sistemov za povrnitev sredstev.

Zaradi vse večjega poudarka na povrnitvi sredstev in sodelovanja med uradi za odvzem premoženjske koristi se slednji soočajo z vedno večjim številom zahtevkov za sledenje sredstev, ki jih morajo biti sposobni obravnavati. Mnogi uradi za odvzem premoženjske koristi so izpostavili nekatera vprašanja v okviru celovite ocene varnostne politike EU iz leta 2017[26] ter pred kratkim tudi maja 2019 na srečanju platforme uradov za odvzem premoženjske koristi. Med temi vprašanji so:

- potreba, da se uradom za odvzem premoženjske koristi zagotovi hiter dostop do minimalnega nabora podatkov;

- potreba po izmenjavi informacij prek aplikacije SIENA, da se omogoči hitro in varno sporočanje informacij, povezanih s kaznivimi dejanji;

- potreba po okrepitvi pooblastil uradov za odvzem premoženjske koristi (na primer pooblastila za nujno začasno zavarovanje sredstev in možnost sledenja sredstvom po pravnomočni kazenski obsodbi);

- potreba po določitvi fiksnih in strogih rokov, v katerih mora urad za odvzem premoženjske koristi odgovoriti na zahtevo drugega urada za odvzem premoženjske koristi.

Komisija bo proučila možnosti za nadaljnje izboljšanje sledenja in identifikacije nezakonito pridobljenih sredstev.

## 5. MEDNARODNA RAZSEŽNOST IN POVRNITEV SREDSTEV

Začasno zavarovanje in odvzem sredstev, pridobljenih s kaznivim dejanjem, se prav tako štejeta za učinkovito orodje proti hudim kaznivim dejanjem in organiziranemu kriminalu na mednarodni ravni. Konvenciji Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu[27] (MZNMOK, sprejeta leta 2000) in proti korupciji[28] (MKZNPK, sprejeta leta 2003) vsebujeta določbe, ki od držav pogodbenic zahtevajo, da: (i) omogočajo sledenje, začasno zavarovanje in odvzem nezakonito pridobljenih sredstev na svojem ozemlju ter (ii) si izmenjujejo informacije in med seboj sodelujejo pri postopku povrnitve sredstev. Ti konvenciji so ratificirale EU in vse države članice, pri čemer je njuna uporaba praktično vsesplošna, saj ju je ratificiralo več kot 185 držav.

[26] Delovni dokument služb Komisije z naslovom Comprehensive Assessment of EU Security Policy (Celovita ocena varnostne politike EU), SWD(2017) 278 final, na voljo na naslovu https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b43f3517-720a-11e7-b2f2-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

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

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

Pomemben mednarodni sporazum je tudi Varšavska konvencija Sveta Evrope o pranju in zaplembi denarja[29], sprejeta leta 2005. Konvencija omogoča začasno zavarovanje in odvzem sredstev ter mednarodno sodelovanje pri povrnitvi sredstev. Ratificirala jo je večina članic Sveta Evrope, vključno z 21 državami članicami EU. Njene določbe o izmenjavi informacij in medsebojni pravni pomoči so bile uspešno uporabljene v več primerih, povezanih s sodelovanjem med državami članicami in sosednjimi državami.

Standardi Projektne skupine za finančno ukrepanje (FATF) v okviru boja proti pranju denarja in financiranju terorizma zajemajo podobne ukrepe, od držav pa zahtevajo, da uvedejo stroge ukrepe začasnega zavarovanja in odvzema ter sodelujejo pri povrnitvi sredstev. Projektna skupina za finančno ukrepanje priznava, da zmanjšanje koristi, ki jih prinašajo kazniva dejanja, vpliva na ravnovesje med tveganjem in nagrado ter da lahko morebitna izguba dobička nekatere odvrne od kaznivih dejanj. Prav tako lahko to žrtvi kaznivega dejanja omogoči, da prejme delno ali celotno nadomestilo tudi, kadar se premoženjske koristi selijo po svetu. To je zlasti pomembno v primeru povrnitve sredstev[30].

Postopki medsebojne pomoči v okviru konvencij Združenih narodov in Sveta Evrope so formalistični, njihova priprava pa je lahko dolgotrajna. Zato je bistvenega pomena, da se pred začetkom takšnih postopkov opravijo neformalna posvetovanja med organi zadevnih držav. Tako bo mogoče pravilno pripraviti vse ustrezne informacije v skladu z zahtevami države, ki prejme zahtevo, in se izogniti ponovnemu začetku postopka zaradi kršitve postopka. Pomembno podporo za te postopke zagotavljajo mreže upraviteljev povrnitve sredstev, kot je Camdenska meddržavna mreža uradov za odvzem premoženjske koristi (CARIN). Te neformalne mreže imajo kontaktne točke za organe kazenskega pregona in pravosodne organe v vsaki državi članici, kar olajšuje neformalno izmenjavo informacij o (i) identifikaciji in sledenju sredstev ter (ii) pripravi zahtevkov za medsebojno pravno pomoč. Mreža CARIN in povezane regionalne meddržavne mreže uradov za odvzem premoženjske koristi (ARIN)[31] zajemajo več kot 150 držav in jurisdikcij.

## 6. SKLEPNE UGOTOVITVE IN PRIHODNJI UKREPI

EU si je v zadnjih letih znatno prizadevala za pomoč pri finančnih preiskavah in uskladitev zakonodaje o odvzemu v državah članicah. Sprejetje Direktive je privedlo do bistvenega napredka v okvirih držav članic za povrnitev sredstev. Novo zakonodajo je od leta 2014 sprejelo 24 od 26 držav članic, za katere je Direktiva zavezujoča, da bi zagotovile, da njihova zakonodaja dosega visoke standarde, določene v Direktivi. Splošna raven izvajanja Direktive v EU se lahko šteje za zadovoljivo.

---

29 Konvencija Sveta Evrope o pranju, odkrivanju, zasegu in zaplembi premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, in o financiranju terorizma, CETS št. 198.

30 Projektna skupina za finančno ukrepanje, Best Practices Paper – Best practices on confiscation (recommendations 4 and 38) and a framework for ongoing work on asset recovery (Dokument o dobrih praksah – Dobre prakse na področju odvzema (priporočili 4 in 38) in okvir za tekoče delo v zvezi s povrnitvijo sredstev), oktober 2012, na voljo na naslovu https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Best%20Practices%20on%20%20Confiscation%20and%20a%20Framework%20for%20Ongoing%20Work%20on%20Asset%20Recovery.pdf.

31 Regionalne meddržavne mreže uradov za odvzem premoženjske koristi vključujejo mreže ARINSA (Južna Afrika), RRAG (Latinska Amerika), ARIN-AP (Azija in Pacifik), ARIN-EA (Vzhodna Afrika), ARIN-WA (Zahodna Afrika) in ARIN-CARIB (Karibi).

Splošno izboljšanje v pravnih okvirih držav članic za povrnitev sredstev se odraža tudi v pozitivni oceni, ki so jo prejeli pri ocenjevanjih na podlagi standardov Projektne skupine za finančno ukrepanje (FATF). Doslej je bilo ocenjenih 16 držav članic, ki so morale prenesti Direktivo, pri čemer je bilo za vse ugotovljeno, da v celoti ali večinoma delujejo v skladu s standardom v zvezi z začasnim zavarovanjem in odvzemom[32]. Vendar splošni rezultati glede odvzetih sredstev niso zadovoljivi, stopnje odvzema v EU pa so še vedno zelo nizke.

Analiza, izvedena v tem poročilu, kaže, da je na področju povrnitve sredstev mogoč nadaljnji napredek. To bi bilo mogoče doseči na primer z (i) razširitvijo obsega kaznivih dejanj, za katera se Direktiva uporablja, (ii) uvedbo učinkovitejših pravil o odvzemu, ki ne temelji na obsodbi, (iii) večjo natančnostjo pri upravljanju začasno zavarovanih sredstev, (iv) uvedbo določb o razpolaganju s sredstvi, vključno s socialno ponovno uporabo odvzetih sredstev, (v) določitvijo pravil o nadomestilih za žrtve kaznivih dejanj ter (vi) povečanjem zmogljivosti uradov za odvzem premoženjske koristi za sledenje in identifikacijo nezakonito pridobljenih sredstev.

Komisija bo zato ocenila možnosti za večjo usklajenost ureditev v EU na področju povrnitve sredstev. Ocena bo zajemala Direktivo 2014/42/EU in Sklep Sveta 2007/845/PNZ, ker je zmožnost začasnega zavarovanja in odvzema nezakonito pridobljenih sredstev neposredno odvisna od zmožnosti sledenja in identifikacije teh sredstev.

Morebitna revizija Direktive in Sklepa Sveta bi pomenila obsežno posodobitev zakonodaje EU o povrnitvi sredstev in dodatno okrepila zmožnost pristojnih organov, da zagotovijo, da se kriminal ne splača.

[32] Več informacij o medsebojnih ocenjevanjih FATF/Moneyval je na voljo na naslovu http://www.fatf-gafi.org/.