EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 2.6.2020.
COM(2020) 217 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Povrat i oduzimanje imovine:

osiguravanje da se kriminal ne isplati

Sadržaj

1. UVOD 2

1.1. Ciljevi i glavni elementi Direktive 2014/42/EU 2

1.2. Pravni okvir EU-a koji se odnosi na praćenje, identifikaciju, zamrzavanje i oduzimanje nezakonito stečene imovine 3

1.3. Svrha i struktura izvješća, prikupljanje informacija i metodologija 4

2. PROCJENA PROVEDBE DIREKTIVE 5

2.1. Opća procjena i učinak Direktive na nacionalne sustave povrata imovine 5

2.2. Posebna procjena mjera kojima se prenosi Direktiva u državama članicama 6

2.2.1. Definicije (članak 2.) 6

2.2.2. Područje primjene (članak 3.) 6

2.2.3. Oduzimanje (članak 4.) 7

2.2.4. Prošireno oduzimanje (članak 5.) 8

2.2.5. Oduzimanje od treće strane (članak 6.) 9

2.2.6. Zamrzavanje (članak 7.) 10

2.2.7. Zaštitne mjere (članak 8.) 10

2.2.8. Učinkovito oduzimanje i izvršenje (članak 9.) 12

2.2.9. Upravljanje zamrznutom i oduzetom imovinom (članak 10.) 12

2.2.10. Statistički podaci (članak 11.) 13

3. PROCJENA IZVEDIVOSTI I MOGUĆIH KORISTI UVOĐENJA DALJNJIH ZAJEDNIČKIH PRAVILA O ODUZIMANJU KOJE SE NE TEMLJI NA PRESUDI 14

4. IDENTIFIKACIJA I PRAĆENJE NEZAKONITO STEČENE IMOVINE 15

5. MEĐUNARODNA DIMENZIJA I POVRAT IMOVINE 16

6. ZAKLJUČAK I DALJNJI KORACI 17

1. UVOD

1.1. Ciljevi i glavni elementi Direktive 2014/42/EU

Organizirani kriminal jedna je od najvećih prijetnji sigurnosti Europske unije. Kako navodi Europol, trenutačno je u Europi istragom obuhvaćeno više od 5 000 organiziranih zločinačkih skupina[1]. Organizirani kriminal služi stjecanju profita, a nezakonitim radnjama u okviru takvog kriminala ostvaruje se velika zarada: procjenjuje se da imovinska korist ostvarena bavljenjem organiziranim kriminalom u EU-u trenutačno iznosi otprilike 110 milijardi EUR godišnje[2].

Europol procjenjuje da se u EU-u tek oko 2 % imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima zamrzava, a 1 % oduzima. Na taj način organizirane zločinačke skupine mogu ulagati u proširenje svojih kriminalnih aktivnosti i prodiranje u zakonito gospodarstvo[3]. Europol procjenjuje da se od 0,7 do 1,28 % godišnjeg BDP-a u EU-u odnosi na sumnjivu financijsku aktivnost[4].

Oduzimanje imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima ključni je dio borbe protiv teškog i organiziranog kriminala jer se tako kriminalcima oduzima njihova financijska dobit, a bavljenje kriminalom postaje neisplativo.

Postupak povrata imovine sastoji se od nekoliko faza:

- **identifikacija i praćenje** nezakonito stečene imovine,
- **zamrzavanje i zapljena imovine** radi njezina mogućeg naknadnog oduzimanja,
- **upravljanje zamrznutom i zaplijenjenom imovinom** radi očuvanja njezine vrijednosti,
- **oduzimanje** nezakonito stečene imovine,
- **raspolaganje oduzetom imovinom** na način koji može uključivati njezinu ponovnu upotrebu za potrebe javnosti ili u društvene svrhe.

Europski parlament i Vijeće donijeli su 2014. Direktivu 2014/42/EU („Direktiva”) kojom se utvrđuju minimalna pravila o zamrzavanju i oduzimanju imovine ostvarene kaznenim djelima te upravljanju njome. Direktiva sadržava:

---

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 tržišta do zakonitih poslovnih subjekata: portfelj organiziranog kriminala u Europi), 2015., dokument dostupan na poveznici: 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* (Isplati li se i dalje baviti kriminalom? Povrat imovine stečene kaznenim djelima u EU-u – pregled statističkih podataka za razdoblje 2010.–2014.), 2016., dokument dostupan na poveznici: 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 sumnje do djelovanja – postizanje većeg operativnog učinka na temelju financijskih obavještajnih podataka), 2017., dokument dostupan na poveznici: https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact

- odredbe o **oduzimanju koje se ne temelji na presudi** (barem u slučaju bolesti ili bijega optuženika ili osumnjičenika),

- odredbe o **proširenom oduzimanju u slučaju posebnog popisa kaznenih djela**,

- odredbe o **oduzimanju od treće strane,**

- pojašnjenja o **zamrzavanju imovine radi naknadnog oduzimanja, uključujući „hitno" zamrzavanje**,

- **stroge zaštitne mjere** kojima se osigurava poštovanje pravâ strana na koje utječe postupak zamrzavanja ili oduzimanja,

- pravila kojima se omogućuje **otkrivanje i praćenje imovine čak i nakon donošenja pravomoćne presude** kako bi se osiguralo učinkovito izvršenje naloga za oduzimanje,

- odredbe o **upravljanju zamrznutom i oduzetom imovinom**,

- odredbe kojima se od država članica traži da **prikupljaju i vode sveobuhvatne statističke podatke o zamrzavanju i oduzimanju**.

U skladu s protokolima br. 21 i 22 uz Ugovor o Europskoj uniji Ujedinjena Kraljevina i Danska nisu sudjelovale u donošenju Direktive te stoga ona za njih nije obvezujuća niti se na njih primjenjuje. Irska je iskoristila svoje pravo na sudjelovanje u donošenju i primjeni Direktive.

U skladu s člankom 12. Direktive države članice bile su obvezne do 4. listopada 2016. prenijeti njezine odredbe u nacionalno zakonodavstvo.

1.2. Pravni okvir EU-a koji se odnosi na praćenje, identifikaciju, zamrzavanje i oduzimanje nezakonito stečene imovine

Osim Direktive 2014/42/EU za područje povrata imovine važno je i donošenje Uredbe (EU) 2018/1805 o uzajamnom priznavanju naloga za zamrzavanje i naloga za oduzimanje[5]. Tom uredbom nastoji se olakšati prekogranični povrat imovine te ubrzati i pojednostavniti zamrzavanje i oduzimanje imovine stečene kaznenim djelima na području cijelog EU-a. Primjenjivat će se na sve naloge za zamrzavanje i oduzimanje koji su izdani u okviru postupaka u kaznenim stvarima, što uključuje i oduzimanje koje se temelji na presudi i ono koje se ne temelji na njoj[6].

Mogućnost zamrzavanja i oduzimanja imovine izravno ovisi o mogućnosti djelotvornog praćenja i identifikacije te imovine. U skladu s Odlukom Vijeća 2007/845/PUP7 države članice dužne su uspostaviti ili odrediti nacionalne urede za oduzimanje imovinske

5 Uredba (EU) 2018/1805 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. studenoga 2018. o uzajamnom priznavanju naloga za zamrzavanje i naloga za oduzimanje, SL L 303, 28.11.2018., str. 1.–38.

6 Primjenjivat će se od 19. prosinca 2020.

7 Odluka Vijeća 2007/845/PUP od 6. prosinca 2007. o suradnji između ureda za oduzimanje imovinske koristi država članica u području praćenja i utvrđivanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom ili druge imovine povezane s kaznenim djelom, SL L 332, 18.12.2007., str. 103.–105.

koristi kako bi se osiguralo najbrže moguće praćenje nezakonite imovine na razini cijelog EU-a.

Ujedno su na razini EU-a poduzete mjere za brži pristup informacijama. Europska unija izradila je u posljednja tri desetljeća čvrst okvir za borbu protiv pranja novca, kojim se uspostavljaju i registri stvarnog vlasništva pravnih subjekata i aranžmana te središnji registri bankovnih računa[8]. U Direktivi 2019/1153 o upotrebi financijskih informacija tijelima za izvršavanje zakonodavstva i uredima za oduzimanje imovinske koristi odobrava se izravan pristup informacijama o bankovnim računima za potrebe borbe protiv teških kaznenih djela[9].

1.3. Svrha i struktura izvješća, prikupljanje informacija i metodologija

U odjeljku 2. ovog izvješća u skladu s člankom 13. Direktive procjenjuje se provedba Direktive. U pododjeljku 2.1. iznosi se opća procjena i ističu se mjere koje su donijele države članice kako bi prenijele odredbe Direktive. U pododjeljku 2.2. procjenjuje se svaka odredba Direktive. Na temelju primjera iz cijelog izvješća čitatelj dobiva pregled načina na koji je Direktiva prenesena u cijelom EU-u. Analiza iz ovog izvješća temelji se na informacijama koje su države članice dostavile do 1. prosinca 2019.

Izvješće se temelji i na Radnom dokumentu službi Komisije o analizi oduzimanja u EU-u koje se ne temelji na presudi[10], koji je donesen 2019. U odjeljku 3. službeno se odgovara na zahtjev Europskog parlamenta i Vijeća da se procijene izvedivost i moguće koristi uvođenja dodatnih zajedničkih pravila o oduzimanju imovine stečene kriminalnim aktivnostima kad za te aktivnosti nije osuđena određena osoba ili više njih[11].

U odjeljku 4. ovog izvješća ispituju se rad ureda za oduzimanje imovinske koristi koji su osnovani Odlukom Vijeća 2007/845/PUP i poteškoće na koje ti uredi nailaze u obavljanju svojih svakodnevnih zadaća.

Kriminalci svoju nezakonito stečenu imovinu prenose i raspoređuju u više jurisdikcija pa tako nadležnim tijelima otežavaju praćenje, zamrzavanje i oduzimanje te imovine. Stoga je međunarodna suradnja ključna za djelotvoran povrat imovine stečene kaznenim djelima. U odjeljku 5. iznosi se pregled međunarodnih instrumenata koji su bitni za područje povrata imovine.

Ovim se izvješćem ne dovode u pitanje daljnji zakonodavni ili nezakonodavni postupci u državama članicama EU-a. Komisija će nastaviti pratiti usklađenost nacionalnih mjera s odgovarajućim odredbama Direktive. Komisija će prema potrebi primijeniti svoje provedbene ovlasti koje su joj dodijeljene ugovorima tako što će pokrenuti postupke zbog povrede.

8 Direktiva (EU) 2018/843 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma i o izmjeni direktiva 2009/138/EZ i 2013/36/EU, SL L 156, 19.6.2018., str. 43.–74.

9 Direktiva (EU) 2019/1153 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o utvrđivanju pravila kojima se olakšava uporaba financijskih i drugih informacija u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage ili progona određenih kaznenih djela i stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2000/642/PUP, SL L 186, 11.7.2019., str. 122.–137.

10 SWD(2019) 1050 final.

11 Dokument Vijeća 7329/1/14 REV 1, ADD 1.

2. PROCJENA PROVEDBE DIREKTIVE

2.1. Opća procjena i učinak Direktive na nacionalne sustave povrata imovine

Samo je osam država članica Komisiju obavijestilo o tome da su do roka za prenošenje, odnosno 4. listopada 2016., u potpunosti prenijele Direktivu u nacionalni pravni poredak. Komisija je zatim u studenome 2016. zbog neobavještavanja o nacionalnim provedbenim mjerama poslala službene opomene 18 država članica (Belgija, Bugarska, Češka, Njemačka, Estonija, Irska, Grčka, Hrvatska, Cipar, Litva, Luksemburg, Mađarska, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Slovačka i Švedska). Od tih 18 država članica 15 je naknadno obavijestilo Komisiju o nacionalnim provedbenim mjerama i navelo da je prenošenje Direktive dovršeno. Komisija je, nakon što je provjerila potpunost prenošenja Direktive, odlučila zaključiti postupke zbog povrede protiv tih 15 država članica. Trenutačno su otvorena samo tri postupka zbog povrede obveza o obavještavanju. Ti se postupci odnose na Bugarsku, Luksemburg i Rumunjsku[12].

Komisija se na temelju analize nacionalnih provedbenih mjera informira o **učinku Direktive na nacionalne sustave povrata i oduzimanja imovine**. Od 26 država članica koje su obvezne primjenjivati Direktivu 24 su morale donijeti novo zakonodavstvo kako bi u nacionalni pravni poredak prenijele njezine odredbe[13]. Nacionalne provedbene mjere u većini su se slučajeva sastojale od izmjena odredbi koje su već postojale u nacionalnom zakonodavstvu. Te **izmjene prouzročile su promjene sljedećih pravnih koncepata**:

- **definicije „imovinske koristi" i „predmeta"** (Bugarska, Češka, Estonija, Grčka, Francuska, Cipar, Finska),
- **oduzimanje na temelju presude** (Estonija, Irska, Grčka, Španjolska, Italija, Latvija, Austrija, Poljska, Portugal, Finska),
- **oduzimanje koje se ne temelji na presudi** (Njemačka, Irska, Španjolska, Cipar, Latvija, Malta, Portugal, Finska, Švedska),
- **prošireno oduzimanje i opseg kaznenih djela za koja se omogućuje prošireno oduzimanje** (Belgija, Češka, Estonija, Irska, Grčka, Španjolska, Italija, Cipar, Latvija, Luksemburg, Mađarska, Poljska, Portugal, Švedska),
- **oduzimanje od treće strane** (Estonija, Irska, Grčka, Cipar, Mađarska, Poljska, Portugal, Finska),
- **zamrzavanje** (Austrija, Portugal),
- **zaštitne mjere** (Španjolska, Francuska, Latvija, Portugal),
- **učinkovito izvršenje naloga za oduzimanje** (Latvija, Malta, Austrija, Portugal),

[12] U slučaju Bugarske, Luksemburga i Rumunjske još nije u cijelosti izvršena provjera sukladnosti te se svi elementi iz ovog izvješća o provedbi odnose na zakonodavstvo o kojem su te države članice već obavijestile Komisiju i njima se ne dovode u pitanje budući zakonodavni postupci.

[13] Nizozemska i Slovenija navele su da su njihova postojeća pravila o zamrzavanju i oduzimanju u potpunosti u skladu s Direktivom te da nisu potrebne nikakve izmjene.

- **upravljanje zamrznutom i oduzetom imovinom** (Belgija, Bugarska, Češka, Grčka, Francuska, Hrvatska, Cipar, Latvija, Mađarska, Malta, Portugal, Rumunjska).

2.2. Posebna procjena mjera kojima se prenosi Direktiva u državama članicama

2.2.1. Definicije (članak 2.)

U članku 2. definiraju se pojmovi „**imovinska korist**”, „**imovina**”, „**predmeti**”, „**oduzimanje**”, „**zamrzavanje**” i „**kazneno djelo**”.

Te se definicije ne prenose izričito u nekoliko država članica, no koncepti su sadržani u nacionalnom zakonodavstvu o zamrzavanju i oduzimanju.

U zakonodavstvu kojim se prenosi Direktiva u Grčkoj i Cipru navode se definicije svih tih pojmova. Pojam „imovinska korist” definira se u Bugarskoj, Češkoj, Estoniji, Irskoj, Hrvatskoj, Malti, Portugalu, Finskoj i Švedskoj. Pojam „imovina” izričito se definira u Bugarskoj, Češkoj, Estoniji, Irskoj, Hrvatskoj, Latviji, Mađarskoj, Malti, Portugalu, Rumunjskoj, Sloveniji i Slovačkoj. Pojam „predmeti” definira se u Češkoj, Malti i Portugalu. Pojam „oduzimanje” definira se u Bugarskoj, Latviji i Litvi. Pojam „zamrzavanje” definira se u Austriji, Mađarskoj i Nizozemskoj.

2.2.2. Područje primjene (članak 3.)

Člankom 3. određuje se **područje primjene Direktive tako što se utvrđuju kaznena djela za koja se omogućuje zamrzavanje i oduzimanje**. U članku 3. navode se izravna upućivanja na druge pravne instrumente EU-a (točke od (a) do (k)) i kaznena djela koja se njima uređuju.

Odredbama ostalih pravnih instrumenata isto se tako propisuje zamrzavanje i oduzimanje predmeta i imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima. Na primjer, u članku 10. Direktive (EU) 2017/1371 o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima[14] izričito se navodi da bi zamrzavanje i oduzimanje predmeta i imovinske koristi ostvarenih kaznenim djelima trebalo omogućiti u slučaju kaznenih djela koja se njome kriminaliziraju[15].

Većina država članica (Belgija, Češka, Njemačka, Hrvatska, Italija, Cipar, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Nizozemska, Austrija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Finska, Švedska) primjenjuje zamrzavanje i oduzimanje u slučaju svih kaznenih djela. Francuska i Malta omogućile su zamrzavanje i oduzimanje u slučaju svih kaznenih djela koja se kažnjavaju kaznom zatvora u trajanju od najmanje jedne godine. Bugarska, Estonija, Grčka i Španjolska omogućile su zamrzavanje i oduzimanje u slučaju svih kaznenih djela počinjenih s namjerom. U Slovačkoj te mogućnosti postoje za sva kaznena djela, posebno kad je počinitelj osuđen na doživotnu kaznu zatvora ili na bezuvjetnu kaznu zatvora zbog počinjenja teškog kaznenog djela. U Irskoj je moguće zamrznuti i oduzeti imovinu u slučaju počinjenja određenih kaznenih djela.

---

[14] Direktiva (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima, SL L 198, 28.7.2017., str. 29.–41.

[15] Opseg kaznenih djela na koja se primjenjuje Direktiva naveden je u Prilogu ovom izvješću.

2.2.3. Oduzimanje (članak 4.)

2.2.3.1. Oduzimanje koje se temelji na presudi (članak 4. stavak 1.)

U **članku 4. stavku 1.** od država članica zahtijeva se da **omoguće, podložno pravomoćnoj presudi za kazneno djelo, oduzimanje predmeta i imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima ili imovine čija vrijednost odgovara takvim predmetima ili imovinskoj koristi**. Takva **pravomoćna presuda može proizlaziti i iz postupka u odsutnosti**.

Sve su države članice omogućile, ako postoji pravomoćna presuda, oduzimanje predmeta i imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima.

Kad je riječ o oduzimanju imovine čija vrijednost odgovara takvim predmetima i imovinskoj koristi, u nacionalnom zakonodavstvu većine država članica (Belgija, Bugarska, Češka, Grčka, Španjolska, Cipar, Francuska, Italija, Latvija, Luksemburg, Malta, Mađarska, Austrija, Poljska, Portugal, Slovenija, Slovačka, Finska, Švedska) predviđa se mogućnost oduzimanja druge imovine čija je vrijednost istovjetna vrijednosti predmeta i imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima. U nekoliko je država članica (Njemačka, Estonija, Irska, Hrvatska, Litva, Nizozemska) moguće osuđeniku naložiti plaćanje novčanog iznosa koji odgovara vrijednosti imovine koja će se oduzeti.

2.2.3.2. Oduzimanje koje se ne temelji na presudi (članak 4. stavak 2.)

Ako oduzimanje na temelju pravomoćne presude u skladu s člankom 4. stavkom 1. nije moguće, države članice moraju **omogućiti oduzimanje predmeta i imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima barem u slučajevima u kojima se pokrenuti kazneni postupak nije mogao nastaviti zbog bolesti ili bijega osumnjičenika ili optuženika**.

U Belgiji, Estoniji, Nizozemskoj i Slovačkoj postoji vođenje postupka u odsutnosti i to je dovoljno za ispunjenje zahtjeva iz članka 4. stavka 2.

Oduzimanje kad nema prethodne presude moguće je provesti u Malti i Austriji u slučajevima bolesti i bijega. U većini država članica (Bugarska, Češka, Njemačka, Irska, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Italija, Cipar, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Poljska, Portugal, Slovenija, Finska) nacionalnim zakonodavstvom propisuje se više nego odredbama Direktive.

U Hrvatskoj je oduzimanje omogućeno u sljedećim slučajevima: i. ako je optužena osoba trajno raspravno nesposobna ili nije dostupna tijelima; te ii. ako vrijednost imovine premašuje 60 000 HRK (otprilike 8 000 EUR u trenutku pisanja dokumenta). Bugarska i Slovenija uvele su postupke kojima se dopušta oduzimanje imovine u građanskom postupku ako je osoba optužena za niz kaznenih djela utvrđenih u pravnim aktima. Ta vrsta oduzimanja u objema državama članicama ne ovisi o kaznenoj presudi.

U nacionalnom zakonodavstvu Rumunjske predviđa se da se od osoba koje obnašaju javnu dužnost oduzmu predmeti čije se zakonito podrijetlo ne može objasniti. Sudski postupak može se voditi i u odsutnosti ako je optuženik pobjegao ili je promijenio adresu stanovanja.

U Švedskoj je zakonodavstvom kojim se prenosi Direktiva obuhvaćeno oduzimanje kad optuženika ili osumnjičenika nije moguće osuditi zbog „trajne prepreke" (npr. smrti počinitelja ili nastupa zastare). U zakonodavstvu Grčke o sprečavanju pranja novca omogućuje se oduzimanje imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima ako je počinitelj preminuo ili ako je kazneni postupak prestao ili je proglašen nedopuštenim.

2.2.4. Prošireno oduzimanje (članak 5.)

2.2.4.1. Prošireno oduzimanje (članak 5. stavak 1.)

U članku 5. utvrđuju se odredbe o proširenom oduzimanju **kojima se od država članica traži da omoguće oduzimanje imovine koja pripada osuđeniku u sljedećim slučajevima**: **i. ako kazneno djelo može dovesti do gospodarske koristi te ii. ako okolnosti slučaja upućuju na to da imovina potječe od kaznenih radnji.**

Iz analize se daje naslutiti da postoje različiti standardi za dokaze u državama članicama[16]. U Austriji je prošireno oduzimanje dopušteno samo ako je „opravdano pretpostaviti" da je imovina stečena nezakonitim radnjama. Sud u Estoniji, Cipru i Nizozemskoj može „pretpostaviti" da je imovina stečena nezakonitim aktivnostima. Kad je riječ o proširenom oduzimanju u Češkoj, sud mora „smatrati" da je dio imovine stečen kriminalnim aktivnostima. U Španjolskoj sud mora „na osnovi utemeljenih objektivnih dokaza odlučiti" da je imovina stečena nezakonitim aktivnostima. Sudovi u Latviji, Litvi i Malti moraju „opravdano vjerovati" da je imovina stečena nezakonitom aktivnošću. U Belgiji moraju postojati „ozbiljne i konkretne naznake" da su prednosti ostvarene počinjenjem kaznenog djela. U Švedskoj sud mora smatrati da je „svakako vjerojatnije da imovina proizlazi iz imovinske koristi ostvarene kriminalnom aktivnošću". Sud u Rumunjskoj mora biti „uvjeren" da je imovina stečena kaznenim radnjama.

U zakonodavstvu kojim se prenosi Direktiva u većini država članica (Belgija, Bugarska, Cipar, Češka, Njemačka, Estonija, Španjolska, Hrvatska, Mađarska, Irska, Italija, Litva, Luksemburg, Latvija, Malta, Poljska, Portugal i Rumunjska) navode se kriteriji za pomoć nacionalnom sudu da utvrdi je li predmetna imovina stečena nezakonitim radnjama (npr. postoji nerazmjer između zakonitih prihoda određene osobe i vrijednosti njezine imovine ili njezina financijskog stanja i načina života). U nekoliko država članica prošireno oduzimanje nije moguće ako je vrijednost imovine niža od određenog praga, na primjer manja je od 12 500 EUR u Litvi te je manja od 200 000 PLN u Poljskoj (otprilike 47 000 EUR u trenutku pisanja dokumenta). U Bugarskoj i Sloveniji mora postojati nerazmjer između zakonitog prihoda osumnjičenika ili optuženika i njegove imovine u iznosu od najmanje 150 000 BGN (otprilike 76 700 EUR u trenutku pisanja dokumenta) odnosno 50 000 EUR. I u slovačkom zakonodavstvu zahtijeva se da između zakonitih prihoda osumnjičenika i njegove imovine mora postojati nerazmjer čiji iznos mora biti najmanje 1 500 puta veći od minimalne plaće u toj zemlji.

Neke države članice uvele su rokove u kojima se može smatrati da stečena imovina potječe od kaznenih radnji (npr. pet godina prije podizanja optužnice u Belgiji, Mađarskoj, Portugalu i Rumunjskoj, šest godina prije podizanja optužnice u Cipru i Irskoj, 10 godina prije podizanja optužnice u Bugarskoj, pet godina prije počinjenja

[16] Potreban je određeni oprez pri usporedbi formulacija različitih nacionalnih standarda s obzirom na to da postoje različita tumačenja na nacionalnoj razini.

kaznenog djela u Češkoj, Litvi i Poljskoj te šest godina prije počinjenja kaznenog djela u Nizozemskoj).

Bugarska i Slovenija prenijele su tu odredbu u okviru svojeg zakonodavstva o oduzimanju u građanskom postupku prema kojem je moguće oduzeti imovinu osobe koja nije osuđena za kazneno djelo.

2.2.4.2. Opseg kaznenih djela za koja se mora omogućiti prošireno oduzimanje (članak 5. stavak 2.)

U članku 5. stavku 2. propisuje se da se **prošireno oduzimanje mora omogućiti *barem* za određena izričito navedena kaznena djela**[17] te **za ona kaznena djela iz članka 3. Direktive koja se kažnjavaju (na temelju instrumenta EU-a ili nacionalnog zakonodavstva) kaznom zatvora u najduljem trajanju od najmanje četiri godine.**

Većina država članica (Belgija, Bugarska, Češka, Estonija, Irska, Grčka, Španjolska, Hrvatska, Mađarska, Austrija, Portugal, Slovenija, Finska, Švedska) sastavila je posebne popise kaznenih djela za koja je omogućeno prošireno oduzimanje. Osim toga, u nekoliko država članica prošireno oduzimanje isto je tako omogućeno za sva kaznena djela koja se kažnjavaju kaznom zatvora u trajanju od najmanje tri godine ili više godina (Austrija) ili najmanje četiri godine ili više godina (Češka, Finska, Švedska). U Njemačkoj, Italiji, Cipru i Litvi prošireno oduzimanje omogućeno je u slučaju bilo kojeg kaznenog djela. U Malti je prošireno oduzimanje omogućeno u slučaju bilo kojeg kaznenog djela za koje se može izreći kazna zatvora u trajanju duljem od jedne godine. U Francuskoj je prošireno oduzimanje omogućeno za kaznena djela koja se kažnjavaju kaznom zatvora u trajanju od najmanje pet ili više godina. U Irskoj, Luksemburgu i Rumunjskoj prošireno oduzimanje omogućeno je u slučaju svih kaznenih djela koja se kažnjavaju kaznom zatvora u trajanju od četiri godine ili više godina. U zakonodavstvu kojim se prenosi Direktiva u nekoliko država članica (Finska, Francuska, Latvija, Luksemburg, Nizozemska, Poljska, Rumunjska) naveden je zahtjev da kazneno djelo mora biti takvo da se njime ostvaruje financijska dobit. Prošireno oduzimanje u većini je slučajeva uglavnom omogućeno u slučaju kaznenih djela iz članka 5. stavka 2.

2.2.5. Oduzimanje od treće strane (članak 6.)

U članku 6. od država članica zahtijeva se da **omoguće oduzimanje imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima koju je osumnjičenik odnosno optuženik neizravno ili izravno prenio trećoj strani ili ju je treća strana izravno stekla od osumnjičenika odnosno optuženika**. Kako se navodi u članku 6., oduzimanje od treće strane trebalo bi omogućiti barem kad je treća strana znala ili je morala znati da je namjera prijenosa ili stjecanja bila izbjegavanje oduzimanja.

Belgija, Mađarska, Austrija i Slovačka oslanjaju se na opća pravila o oduzimanju koja su usmjerena protiv nezakonitog podrijetla predmeta i kojima se omogućuje oduzimanje tih predmeta neovisno o tome pripadaju li osumnjičeniku ili optuženiku ili trećoj strani. Ostale države članice uvele su posebne odredbe o oduzimanju od treće strane.

Zahtjev u pogledu „mentalne” spoznaje u skladu s kojim je treća osoba „znala ili je morala znati […] da je namjera prijenosa ili stjecanja bila izbjegavanje oduzimanja”

[17] Sadržaj članka 5. stavka 2. naveden je u Prilogu ovom izvješću.

naveden je u zakonodavstvu kojim se prenosi Direktiva u većini država članica (Bugarska, Češka, Njemačka, Estonija, Irska, Grčka, Španjolska, Cipar, Litva, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugal, Slovenija, Finska, Švedska). U zakonodavstvu Francuske, Latvije i Luksemburga kojim se prenosi Direktiva spominje se oduzimanje imovine koja je „na raspolaganju" osuđeniku. U zakonodavstvu Italije dopušta se oduzimanje predmeta/koristi koji su u vlasništvu osuđenika „posredstvom fizičke osobe ili pravnog subjekta". U zakonodavstvu Hrvatske spominje se oduzimanje nezakonite imovine „koja je prenesena osobi ili nije stečena u dobroj vjeri".

Članak 6. odnosi se samo na oduzimanje „imovinske koristi koja je izravno ili neizravno prenesena trećoj strani ili ju je stekla treća strana". Pa ipak, zakonodavstvom kojim se prenosi Direktiva u nekim državama članicama (Češka, Njemačka, Estonija, Irska, Grčka, Francuska, Cipar, Litva, Luksemburg, Nizozemska, Austrija, Portugal) omogućuje se i oduzimanje predmeta koji su preneseni trećoj strani ili ih je treća strana stekla.

U nacionalnom zakonodavstvu Rumunjske predviđa se oduzimanje imovine od članova obitelji i pravnih subjekata. U Bugarskoj je odredba prenesena u okviru građanskog prava o oduzimanju koje se primjenjuje na određeni popis kaznenih djela.

Prema članku 6. stavku 2. prava *bona fide* trećih strana ne dovode se u pitanje. Zakonodavstvo kojim se prenosi Direktiva u gotovo svim državama članicama u skladu je s tom odredbom Direktive i njime se osigurava očuvanje prava *bona fide* trećih strana.

2.2.6. Zamrzavanje (članak 7.)

U članku 7. stavku 1. od država članica zahtijeva se da **poduzmu potrebne mjere kako bi omogućile zamrzavanje imovine radi njezina naknadnog oduzimanja**. U njemu se isto tako predviđa **hitno zamrzavanje imovine kako bi se spriječilo njezino rasipanje (tj. kako bi se osiguralo da se ne proda, prenese, potroši ili uništi)**.

U svim je državama članicama moguće zamrznuti imovinu radi njezina naknadnog oduzimanja. Njemačka, Češka, Estonija, Irska, Italija, Latvija, Luksemburg, Mađarska, Poljska, Portugal, Slovačka i Švedska dodijelili su svojim tijelima kaznenog progona i tijelima za izvršavanje zakonodavstva ovlasti za poduzimanje hitnih mjera i zamrzavanje imovine prije sudskog odobrenja. U Belgiji, Bugarskoj, Grčkoj, Španjolskoj, Mađarskoj, Cipru, Litvi, Malti, Nizozemskoj, Austriji, Sloveniji i Rumunjskoj tekst zakonodavstva kojim se prenosi Direktiva mogao bi se tumačiti na način da podrazumijeva „hitnu" narav privremenih mjera.

U članku 7. stavku 2. od država članica zahtijeva se da omoguće zamrzavanje **imovine treće strane u svrhu naknadnog oduzimanja**. To je moguće u svim državama članicama.

2.2.7. Zaštitne mjere (članak 8.)

Direktiva ima utjecaj na prava ne samo osumnjičenikâ ili optuženikâ, nego i na prava trećih strana koje ne sudjeluju u postupku. U članku 8. utvrđuju se posebne zaštitne mjere i pravna sredstva kojima se nastoji zajamčiti poštovanje temeljnih prava osoba pogođenih mjerama zamrzavanja i/ili oduzimanja.

U članku 8. stavku 1. zahtijeva se da **osobe pogođene mjerama zamrzavanja ili oduzimanja imaju pravo na učinkovita pravna sredstva i na pravično suđenje kako bi sačuvale svoja prava**. Nacionalne provedbene mjere ni u jednoj od država članica izričito ne odražavaju tekst te odredbe. Države članice na taj su zahtjev iz Direktive odgovorile ponajprije mjerama u svojim zakonima o kaznenom postupku.

U članku 8. stavku 2. zahtijeva se **da se svaki nalog za zamrzavanje obrazloži i priopći pogođenoj osobi što je prije moguće nakon njegova izvršenja**. Kad je to potrebno kako bi se izbjeglo ugrožavanje istrage u tijeku, nadležna tijela mogu odgoditi priopćavanje.

Iz nacionalnih provedbenih mjera u većini država članica vidljivo je da su nalozi za zamrzavanje obrazloženi i priopćeni pogođenoj osobi. U jednoj državi članici nije jasno priopćava li se nalog osobno pogođenoj osobi jer se u nacionalnim provedbenim mjerama predviđa priopćavanje odluke o nalogu za zamrzavanje u Službenom listu te države. Izravno priopćavanje spominje se u zakonodavstvu polovine država članica (Belgija, Češka, Estonija, Grčka, Francuska, Hrvatska, Litva, Luksemburg, Austrija, Poljska, Slovenija, Finska, Švedska). U zakonodavstvu većine država članica (Belgija, Češka, Estonija, Irska, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Italija, Latvija, Litva, Mađarska, Austrija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Finska) izričito se omogućuje odgoda priopćavanja odluke o nalogu za zamrzavanje kako se ne bi ugrozila istraga u tijeku.

U članku 8. stavku 3. navodi se da **nalog za zamrzavanje imovine mora ostati na snazi samo onoliko dugo koliko je potrebno da se sačuva imovina s ciljem mogućeg naknadnog oduzimanja**. Gotovo sve države članice osigurale su da nalog za zamrzavanje ostane na snazi samo onoliko dugo koliko je potrebno.

U članku 8. stavku 4. navodi se da **pogođena osoba može nalog za zamrzavanje osporiti pred sudom**. Obveza je prenesena u većini država članica u okviru općih pravila o kaznenom postupku.

U članku 8. stavku 5. zahtijeva se da se **zamrznuta imovina koja nije naknadno oduzeta odmah vrati pogođenoj osobi**. Taj zahtjev izričito je naveden u nacionalnim provedbenim mjerama većine država članica (Belgija, Češka, Estonija, Grčka, Francuska, Italija, Latvija, Litva, Mađarska, Nizozemska, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Slovačka, Švedska).

U članku 8. stavku 6. zahtijeva se **da se svaki nalog za oduzimanje obrazloži i da se odluka o njemu priopći pogođenoj osobi**. **Pogođena osoba mora imati mogućnost osporavanja naloga pred sudom.** Obveza je prenesena u većini država članica u okviru općih pravila o kaznenom postupku.

U članku 8. stavku 7. navodi se da **osobe čija je imovina zahvaćena nalogom za oduzimanje imaju pravo na odvjetnika tijekom čitavog postupka oduzimanja**. Sve su države članice prenijele tu odredbu za slučajeve u kojima je osoba na koju se odnosi postupak oduzimanja optužena za kazneno djelo. Međutim, situacija je manje jasna kad je riječ o ostalim osobama na koje utječu postupci oduzimanja.

U članku 8. stavku 8. pogođenoj se osobi dopušta da **u postupcima iz članka 5. ospori okolnosti slučaja, uključujući posebne činjenice i dostupne dokaze na temelju kojih se smatra da je imovina izvedena iz kriminalnih radnji**. Obveza je prenesena u većini država članica u okviru općih pravila o kaznenom postupku.

U članku 8. stavku 9. zahtijeva se da se osigura da **treće strane imaju pravo tražiti pravo vlasništva ili druga imovinska prava**. U nekoliko država članica (Belgija, Cipar, Njemačka, Estonija, Grčka, Luksemburg, Austrija, Portugal) u zakonu o kaznenom postupku izričito se upućuje na prava trećih strana na sudjelovanje u postupcima oduzimanja. U drugim je državama članicama (Irska, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Italija, Latvija, Mađarska, Malta, Nizozemska, Slovenija, Rumunjska, Finska, Švedska) taj zahtjev prenesen u okviru općih pravila o kaznenom postupku koja se odnose na prava „zainteresirane" ili „predmetne" osobe pogođene oduzimanjem na ostvarivanje njezinih imovinskih prava. U nekoliko država članica treće strane mogu ostvariti svoja prava u građanskom postupku.

U članku 8. stavku 10. zahtijeva se da se **mjerom oduzimanja ne sprečava žrtve kaznenih djela u traženju naknade za njihova potraživanja**. U zakonodavstvu većine država članica kojim se prenosi Direktiva osigurava se da se mjerom oduzimanja ne sprečava žrtvu u traženju naknade.

2.2.8. Učinkovito oduzimanje i izvršenje (članak 9.)

U članku 9. od država članica zahtijeva se da **omoguće otkrivanje i praćenje imovine koju treba zamrznuti i oduzeti čak i nakon pravomoćne presude**. **Time se želi omogućiti potpuno izvršenje naloga za oduzimanje kad u početku nije identificirana imovina, ili je ona bila nedovoljna, te nalog za oduzimanje i dalje nije izvršen**.

Na temelju odredbi iz nacionalnih kaznenih zakona većine država članica (Belgija, Češka, Njemačka, Estonija, Španjolska, Grčka, Francuska, Italija, Litva, Mađarska, Malta, Nizozemska, Austrija, Poljska, Portugal, Slovačka, Finska i Švedska) nadležnim tijelima omogućeno je otkrivanje i praćenje imovine osuđenika čak i nakon pravomoćne presude kako bi se u potpunosti izvršio izdani nalog za oduzimanje. Kako bi ispunila taj zahtjev iz Direktive, Latvija je donijela novo zakonodavstvo.

U zakonodavstvu Estonije kojim se prenosi Direktiva zahtijeva se da se financijska istraga pokrene u roku od dvije godine od stupanja na snagu sudske presude. Sličan uvjet postoji u Sloveniji, no rok za pokretanje istrage je godinu dana. U Grčkoj se zakonodavstvom kojim se prenosi Direktiva izričito omogućuje zamrzavanje imovine nakon donošenja presude. Taj je zahtjev u Bugarskoj prenesen u okviru mjera iz Zakona o provedbi kaznenih sankcija i zadržavanju u pritvoru te Zakona o poreznom postupku i postupku u području socijalnog osiguranja. U jednoj se državi članici (Belgija) zakonodavstvom kojim se prenosi Direktiva središnjem uredu za zapljenu i oduzimanje dodjeljuje ovlast za praćenje i otkrivanje imovine nakon presude.

2.2.9. Upravljanje zamrznutom i oduzetom imovinom (članak 10.)

U članku 10. stavku 1. od država članica zahtijeva se da osiguraju **adekvatno upravljanje imovinom zamrznutom s ciljem naknadnog oduzimanja**. Sve su države članice donijele odredbe kojima se osigurava adekvatno upravljanje zamrznutom imovinom. Trinaest država članica (Belgija, Bugarska, Češka, Irska, Grčka, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Portugal, Rumunjska) osnovale su ili su u postupku osnivanja ureda za upravljanje imovinom kako bi osigurale upravljanje zamrznutom imovinom radi očuvanja njezine gospodarske vrijednosti.

Na temelju **članka 10. stavka 2**. države članice dužne su **osigurati prodaju ili prijenos zamrznute ili zaplijenjene imovine u slučaju potrebe**. Gotovo sve države članice

donijele su mjere kojima se ta obveza prenosi. U dvjema državama članicama prodaja ili prijenos zamrznute imovine mogući su samo u slučaju pokretne imovine.

U članku 10. stavku 3. od država članica zahtijeva se da **razmotre ponovnu upotrebu oduzete imovine za javni interes ili u socijalne svrhe**. Iako članak 10. stavak 3. nije obvezujući, u 19 država članica (Belgija, Bugarska, Češka, Njemačka, Grčka, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Italija, Cipar, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Austrija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija) postoji posebno zakonodavstvo o upotrebi oduzete imovine za javni interes ili u socijalne svrhe[18].

2.2.10. Statistički podaci (članak 11.)

U skladu s **člankom 11.** države članice dužne su **prikupljati podatke i voditi statistiku o**: **i. broju izvršenih naloga za zamrzavanje i oduzimanje te ii. procijenjenoj vrijednosti zamrznute imovine i imovine vraćene u trenutku oduzimanja.** Države članice moraju Komisiji poslati te podatke svake godine.

Jedanaest država članica (Bugarska, Češka, Grčka, Francuska, Italija, Cipar, Litva, Malta, Portugal, Slovenija, Švedska) izričito je prenijelo zahtjev za prikupljanje statističkih podataka u nacionalno zakonodavstvo. Ostale države članice nisu izričito prenijele taj zahtjev u svoje zakonodavstvo, no većina ih je ipak Komisiji poslala statističke podatke.

Većina je država članica na zahtjev Komisije 2017. i 2018. poslala statističke podatke u skladu s člankom 11. Analiza pokazuje da, iako je primjenom članka 11. ostvaren napredak u pogledu prakse prikupljanja podataka o zamrzavanju i oduzimanju, još ima znatnih mogućnosti za poboljšanje, posebno u pogledu podataka o broju zahtjeva za izdavanje naloga za zamrzavanje i oduzimanje koji se trebaju izvršiti u drugoj državi članici te podataka o vrijednosti imovine koja je vraćena nakon izvršenja u drugoj državi članici[19]. Države članice mogle bi dodatno poboljšati koordinaciju među različitim tijelima koja sudjeluju u postupku povrata imovine (npr. uredi za oduzimanje imovinske koristi, tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosudna tijela, uredi za upravljanje imovinom) kako bi se osiguralo da podaci u potpunosti odražavaju stanje u državama članicama.

Pouzdana statistička osnova ključna je za pravilnu evaluaciju prakse i politika u području oduzimanja. Stoga će pri ocjeni dostupnosti i kvalitete primljenih podataka biti potrebno stručno znanje Eurostata. Sudjelovanje Eurostata u budućim prikupljanjima podataka o zamrzavanju i oduzimanju moglo bi poboljšati koordinaciju u državama članicama.

---

[18] Važno je naglasiti da se u uvodnoj izjavi 13. Direktive 2011/36/EU o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima i zaštiti njegovih žrtava države članice potiče da upotrebljavaju oduzeta i zaplijenjena sredstva i imovinu stečene kaznenim djelima koja se spominju u toj direktivi za potporu pomoći i zaštitu žrtava, uključujući naknadu štete žrtvama. Daljnje pojedinosti navedene su u Drugom izvješću Europske komisije o napretku (COM(2018) 777 final) i (SWD(2018) 473 final).

[19] Države članice trenutačno su dužne Komisiji dostaviti takve podatke samo ako su dostupni na središnjoj razini. U članku 11. stavku 3. Direktive države članice potiče se na prikupljanje na središnjoj razini.

3. PROCJENA IZVEDIVOSTI I MOGUĆIH KORISTI UVOĐENJA DALJNJIH ZAJEDNIČKIH PRAVILA O ODUZIMANJU KOJE SE NE TEMLJI NA PRESUDI

Europski parlament i Vijeće pri donošenju Direktive objavili su zajedničku izjavu u kojoj su pozvali Komisiju da „što je prije moguće i uzimajući u obzir razlike između pravnih tradicija i sustava država članica analizira izvedivost i moguće koristi uvođenja daljnjih zajedničkih pravila o oduzimanju imovine ostvarene djelatnostima kriminalne prirode i u slučaju nepostojanja presude protiv određene osobe ili osoba za te djelatnosti”[20].

Kad je pripremala svoj odgovor na taj poziv, Komisija je organizirala tri sastanka stručnjaka na temu oduzimanja koje se ne temelji na presudi[21] i objavila je Radni dokument službi Komisije „Analiza mjera oduzimanja u Europskoj uniji koje se ne temelji na presudi”[22]. Smatra se da je ta analiza međufaza u pripremi odgovora suzakonodavcima koji se iznosi u ovom izvješću.

Komisija je u tom radnom dokumentu službi napomenula da države članice primjenjuju različite sustave oduzimanja koje se ne temelji na presudi. Ti sustavi uključuju klasično oduzimanje koje se ne temelji na presudi kako je predviđeno člankom 4. stavkom 2. Direktive, ali i dalekosežnije mjere među kojima su: i. postupci usmjereni protiv same nezakonite imovine (postupci *in rem*[23]) ili ii. mjere koje se odnose na bogatstvo čije podrijetlo nije objašnjeno[24]. Dok se klasično oduzimanje koje se ne temelji na presudi gotovo isključivo zasniva na kaznenom pravu, postupci *in rem* ili postupci povezani s bogatstvom čije podrijetlo nije objašnjeno vode se u okviru kaznenih, građanskih ili upravnih postupaka.

Nakon prenošenja Direktive o oduzimanju može se primijetiti veća razina usklađenosti između sustavâ oduzimanja u državama članicama koje se ne temelji na presudi. Međutim, i dalje postoje znatne razlike u području primjene i obliku tih mjera oduzimanja koje se ne temelji na presudi. Kako se potvrdilo u Komisijinoj procjeni, većina država članica utvrdila je strože zahtjeve od onih minimalnih iz članka 4. stavka 2. Direktive.

Tendencija je da se u državama članicama EU-a uvedu dalekosežniji sustavi oduzimanja koje se ne temelji na presudi nego što su oni predviđeni člankom 4. stavkom 2. Direktive. U Komisijinoj analizi u Radnom dokumentu službi utvrđeno je da se uvođenjem dalekosežnih i pouzdanih sustava oduzimanja koje se ne temelji na presudi mogu ispuniti i zahtjevi u pogledu ostvarivanja temeljnih prava koje su utvrdili nacionalni sudovi i Europski sud za ljudska prava.

Nekoliko država članica ima pouzdanije sustave oduzimanja koje se ne temelji na presudi u kojima se primjenjuju postupci *in rem* ili postupci povezani s bogatstvom čije podrijetlo nije objašnjeno. Dokazana je djelotvornost tih sustava u povratu imovine

---

[20] Dokument Vijeća 7329/1/14 REV 1, ADD 1.

[21] Dva sastanka održana 2016. (16. rujna i 17. studenoga) i jedan 2019. (9. rujna).

[22] SWD(2019) 1050 final.

[23] Postupci *in rem* (predmet postupka je imovina, a ne osoba) pokreću se kako bi se oduzela imovina stečena nezakonitim radnjama.

[24] U postupcima koji se odnose na bogatstvo čije podrijetlo nije objašnjeno uspoređuje se stvarna imovina koju je osoba stekla i prihodi koje je ta osoba prijavila, a time se nastoji utvrditi nerazmjer između njih. Nije potrebno izravno ili neizravno povezivanje s glavnim kaznenim djelom.

stečene kaznenim djelima. Neka iskustva čine se posebno obećavajućima, kao što su talijanski i njemački postupci oduzimanja koje se ne temelji na presudi. Komisija će dodatno analizirati koliko takvi primjeri mogu poslužiti kao smjernice za eventualni budući europski sustav oduzimanja koje se ne temelji na presudi. Međutim, zasad se Komisijina analiza u tom području temelji na sastancima stručnjaka i teoretskim promišljanjima. Kako je utvrđeno u odjeljku 2.2.10. (statistički podaci (članak 11.)), statistički podaci koje su države članice dostavile u skladu s člankom 11. Direktive ne mogu se zasad iskoristiti kao pouzdana osnova za procjenu oduzimanja koje se ne temelji na presudi. Zbog toga Komisija ne može provesti kvantitativnu analizu djelotvornosti nacionalnih sustava.

Nastojanja da se ojačaju sustavi povrata imovine treba promatrati u njihovu političkom i društvenom kontekstu. Organizirani kriminal i dalje je jedna od najvećih prijetnji našoj sigurnosti te jedan od glavnih razloga za zabrinutost javnosti. Organizirane zločinačke skupine lako se prilagođavaju novom razvoju događaja te stalno traže nove načine za izbjegavanje otkrivanja. Često se bave različitim vrstama teških kaznenih djela, a u vanjskom istraživanju[25] navodi se da se prodiranje organiziranog kriminala u gospodarstvo može smatrati znatnim u gotovo polovini država članica. Jasno je da vrijednost imovine koja se trenutačno plijeni u EU-u nije u skladu s očekivanjima tijela za izvršavanje zakonodavstva ili javnosti. Posljedice organiziranog kriminala trpe njegove izravne žrtve, no njegovo prodiranje u zakonito gospodarstvo isto je tako prijetnja unutarnjem tržištu EU-a. Zbog toga je pak ugroženo povjerenje javnosti u neutralne i djelotvorne javne institucije i vladavinu prava. Stoga bi EU i njegove države članice trebali nastaviti raditi na povećanju razine zamrzavanja i oduzimanja u cijelom EU-u.

Komisija smatra da je uvođenje daljnjih mjera u području oduzimanja koje se ne temelji na presudi izvedivo i može biti korisno za povećanje razine zamrzavanja i oduzimanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima.

4. IDENTIFIKACIJA I PRAĆENJE NEZAKONITO STEČENE IMOVINE

Mogućnost zamrzavanja i oduzimanja imovine izravno ovisi o sposobnosti tijelâ za djelotvorno praćenje i identifikaciju te imovine. U odluci Vijeća 2007/845/PUP utvrđuju se minimalna pravila kojima se od država članica zahtijeva da uspostave ili odrede nacionalne urede za oduzimanje imovinske koristi kako bi se olakšali praćenje i identifikacija imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom ili druge imovine povezane s kaznenim djelom koja može postati predmet naloga za zamrzavanje, zapljenu ili oduzimanje.

Sve su države članice od 2015. odredile svoje urede za oduzimanje imovinske koristi, a ti su uredi odabrali Europolovu mrežnu aplikaciju SIENA kao sustav za sigurnu razmjenu informacija (svi uredi za oduzimanje imovinske koristi osim onih u Cipru, Malti, Rumunjskoj i Sloveniji imaju podjedinice tih ureda u okviru aplikacije SIENA).

[25] Projekt MORE – *Modelling and mapping the risk of Serious and Organised Crime Infiltration in legitimate businesses across European territories and sectors* (Modeliranje i prikazivanje rizika od prodiranja teškog i organiziranog kriminala u zakonite poslovne subjekte na svim europskim područjima i u svim sektorima), dostupno na poveznici https://www.swp-berlin.org/en/projects/completed-projects-compl/more/

Razmjena informacija među uredima za oduzimanje imovinske koristi znatno se povećala tijekom proteklih osam godina, tj. s 539 razmjena 2012. na 7 659 razmjena 2019.

Komisija od 2009. organizira sastanke platforme EU-a namijenjene uredima za oduzimanje imovinske koristi kako bi se razmjenjivala najbolja praksa među tim uredima, raspravljalo o strateškim i operativnim pitanjima i olakšalo dijeljenje informacija. Komisija i Europol od 2011. isto tako organiziraju nezahtjevan postupak stručne ocjene kako bi se preispitale ključne značajke nacionalnih sustava povrata imovine.

Budući da je sve veći naglasak na povratu imovine i većoj suradnji među uredima za oduzimanje imovinske koristi, ti se uredi suočavaju sa sve većim brojem zahtjeva za praćenje imovine koje moraju moći obraditi. Većina ureda za oduzimanje imovinske koristi istaknula je nekoliko pitanja u kontekstu sveobuhvatne procjene sigurnosne politike EU-a 2017.[26] te nedavno na sastanku platforme tih ureda koji je održan u svibnju 2019. Ta pitanja uključuju:

- potrebu da se uredima za oduzimanje imovinske koristi omogući brz pristup minimalnom skupu podataka,

- potrebu za razmjenom informacija putem aplikacije SIENA kako bi se omogućilo brzo i sigurno priopćavanje informacija povezanih s kaznenim djelima,

- potrebu za jačanjem ovlasti ureda za oduzimanje imovinske koristi (na primjer, ovlasti za hitno zamrzavanje i mogućnost praćenja imovine nakon pravomoćne kaznene presude),

- potrebu za određivanjem fiksnih i strogih rokova u kojima ured za oduzimanje imovinske koristi mora odgovoriti na zahtjev drugog ureda.

Komisija će istražiti mogućnosti za daljnje poboljšanje praćenja i identifikacije nezakonito stečene imovine.

5. MEĐUNARODNA DIMENZIJA I POVRAT IMOVINE

Smatra se da je zamrzavanje i oduzimanje imovine stečene kaznenim djelima djelotvoran alat i u borbi protiv teškog i organiziranog kriminala na međunarodnoj razini. Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnoga organiziranog kriminaliteta[27] (UNTOC, donesena 2000.) i Konvencija Ujedinjenih naroda protiv korupcije[28] (UNCAC, donesena 2003.) sadržavaju odredbe kojima se od država potpisnica tih konvencija zahtijeva da: i. omoguće praćenje, zamrzavanje i oduzimanje nezakonite imovine na svojim državnim područjima; te ii. razmjenjuju informacije i surađuju u postupku povrata imovine. Te su konvencije ratificirali EU i sve države članice i gotovo se univerzalno primjenjuju, a obje su ratificirane u više od 185 zemalja.

---

[26] Radni dokument službi Komisije „Sveobuhvatna procjena sigurnosne politike EU-a”, SWD(2017) 278 final, dostupan na poveznici: 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

Varšavska konvencija Vijeća Europe o pranju i oduzimanju novca[29] koja je donesena 2005. još je jedan važan međunarodni sporazum. Njome se omogućuju zamrzavanje i oduzimanje imovine te međunarodna suradnja pri povratu imovine. Tu je konvenciju ratificirala većina članica Vijeća Europe, uključujući 21 državu članicu EU-a. Njezine odredbe o razmjeni informacija i uzajamnoj pravnoj pomoći uspješno su upotrijebljene u brojnim predmetima povezanima sa suradnjom između država članica i susjednih zemalja.

U kontekstu borbe protiv pranja novca i financiranja terorizma pod standardima Stručne skupine za financijsko djelovanje (FATF) podrazumijevaju se slične mjere i od zemalja se traži uvođenje strogih mjera zamrzavanja i oduzimanja i mogućnost suradnje radi povrata imovine. Stručna skupina za financijsko djelovanje priznaje da „smanjenje koristi koje proizlaze iz zločina utječe na ravnotežu rizika i koristi, a mogućnost gubitka dobiti može neke odvratiti od počinjenja kaznenog djela. Time se žrtvi kaznenog djela može omogućiti djelomična ili potpuna naknada štete čak i ako se imovinska korist premješta po svijetu. To je posebno bitno u slučaju povrata imovine"[30].

Postupci uzajamne pomoći na temelju konvencija Ujedinjenih naroda i Vijeća Europe formalistički su i njihova priprema može trajati dugo. Stoga je prije pokretanja takvih postupaka ključno održavati neformalna savjetovanja među tijelima predmetnih zemalja. Na taj će se način omogućiti pravilna priprema svih relevantnih informacija u skladu sa zahtjevima zemlje koja prima zahtjev i izbjeći nužnost ponovnog pokretanja postupka zbog postupovne pogreške. Znatnu potporu tim postupcima pružaju mreže stručnjaka koji se bave povratom imovine kao što je Camdenska međuagencijska mreža ureda za oduzimanje imovinske koristi (CARIN). Te neformalne mreže u svakoj državi članici imaju kontaktne točke u tijelima za izvršavanje zakonodavstva i pravosudnim tijelima, a to pridonosi neformalnoj razmjeni informacija o: i. identifikaciji i praćenju imovine te ii. pripremi zahtjeva za uzajamnu pravnu pomoć. Mreža CARIN s povezanim regionalnim međuagencijskim mrežama ureda za oduzimanje imovinske koristi (ARIN-ovi)[31] obuhvaća 150 zemalja i jurisdikcija.

6. ZAKLJUČAK I DALJNJI KORACI

EU je posljednjih godina učinio mnogo kako bi pomogao u financijskim istragama i uskladio zakonodavstvo o oduzimanju u državama članicama. Donošenjem Direktive ostvaren je znatan napredak u okvirima država članica za povrat imovine. Od 26 država članica koje su obvezne primjenjivati Direktivu 24 su od 2014. donijele novo zakonodavstvo kako bi osigurale da je njihovo zakonodavstvo u skladu s visokim standardima koji se zahtijevaju Direktivom. Može se smatrati da je sveukupna razina provedbe Direktive u cijelom EU-u zadovoljavajuća.

---

29 Konvencija Vijeća Europe o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenoga kaznenim djelom i o financiranju terorizma, CETS br. 198.

30 Stručna skupina za financijsko djelovanje, Dokument o najboljoj praksi – primjeri najbolje prakse u području oduzimanja (preporuke 4. i 38.) i okvir za trenutačni rad na povratu imovine, listopad 2012., dostupan na poveznici: 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 Regionalni ARIN-ovi uključuju mreže ARINSA (južna Afrika), RRAG (Latinska Amerika), ARIN-AP (Azija/Pacifik), ARIN-EA (istočna Afrika), ARIN-WA (zapadna Afrika) i ARIN-CARIB (Karibi).

Opće poboljšanje pravnih okvira država članica za povrat imovine vidljivo je iz pozitivne ocjene dobivene u evaluacijama izvršenima u skladu sa standardima FATF-a u kojima su te države sudjelovale. Dosad je u evaluaciji sudjelovalo 16 država članica koje su morale prenijeti Direktivu te je utvrđeno da te države članice u potpunosti ili uglavnom ispunjavaju standard u pogledu zamrzavanja i oduzimanja[32]. Međutim, ukupni rezultati koji se odnose na oduzetu imovinu nisu zadovoljavajući, a stope oduzimanja u EU-u i dalje su vrlo niske.

Analiza provedena u ovom izvješću dokaz je da se može ostvariti još veći napredak u području povrata imovine. Taj se napredak može postići, na primjer, i. proširenjem opsega kaznenih djela na koja se Direktiva primjenjuje, ii. uvođenjem djelotvornijih pravila o oduzimanju koje se ne temelji na presudi, iii. većom preciznošću kad je riječ o upravljanju zamrznutom imovinom, iv. uvođenjem odredbi o raspolaganju imovinom, uključujući ponovnu upotrebu oduzete imovine u društvene svrhe, v. utvrđivanjem pravila o naknadi štete žrtvama zločina i vi. jačanjem kapaciteta ureda za oduzimanje imovinske koristi za praćenje i identifikaciju nezakonite imovine.

Stoga će Komisija procijeniti mogućnost većeg usklađivanja sustavâ povrata imovine u EU-u. Tom će se procjenom obuhvatiti Direktiva 2014/42/EU i Odluka Vijeća 2007/845/PUP jer mogućnost zamrzavanja i oduzimanja nezakonite imovine izravno ovisi o sposobnosti praćenja i identifikacije te imovine.

Ako bi se Direktiva i Odluka Vijeća revidirale, zakonodavstvo EU-a o povratu imovine moglo bi se opsežno modernizirati, a nadležna tijela bila bi još sposobnija osigurati da se kriminal ne isplati.

[32] Za više pojedinosti o uzajamnim evaluacijama FATF-a/odbora Moneyval posjetite internetske stranice http://www.fatf-gafi.org/