

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 20.11.2008
COM(2008) 766 konč.

SPOROČILO KOMISIJE

EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Premoženjske koristi, pridobljene z organiziranim kriminalom

Zagotovitev, da „se kriminal ne splača“

KAZALO

1.	UVOD	3
2.	ZAKAJ SE OSREDOTOČAMO NA PREMOŽENJSKE KORISTI, PRIDOBLENE S KAZNIVIMI DEJANJI?	3
3.	AKTUALNA VPRAŠANJA V ZVEZI S PRAVNIM OKVIROM EU	4
3.1.	Obstoječi pravni okvir in njegovo neustrezno izvajanje	4
3.2.	Prenovitev pravnega okvira EU	5
3.3.	Razlogi za nadaljnje pravne določbe	6
4.	SODELOVANJE NACIONALNIH ORGANOV	7
4.1.	Ustanovitev nacionalnih uradov za odvzem premoženjskih koristi	8
4.2.	Ustanovitev učinkovitih uradov za odvzem premoženjskih koristi	8
4.3.	Usklajevanje med uradi za odvzem premoženjskih koristi – vloga Europol in Eurojusta	10
5.	MEDNARODNO SODELOVANJE – VIDIKI TRETJIH DRŽAV	10
6.	NEZAKONODAJNI SPREMLJEVALNI UKREPI	11
6.1.	Nova orodja za učinkovitejšo podporo postopkov zaplembe	11
6.2.	Krepitev finančnih preiskav in finančnih analiz kaznivih dejanj	11
6.3.	Redno zbiranje primerljivih statističnih podatkov o zaplembah	11
7.	SKLEPNE UGOTOVITVE – DESET STRATEŠKIH PREDNOSTNIH NALOG ..	11

1. UVOD

To sporočilo je osredotočeno na zaplembo in odvzem premoženjskih koristi, pridobljenih s kaznivimi dejanji, v Evropski uniji¹.

Za zaplembo premoženjskih koristi, pridobljenih s kaznivimi dejanji, v državah članicah Evropske unije obstajajo in soobstajajo različni pravni postopki. Učinkovite nacionalne agencije, odgovorne za sledenje premoženja, so osnovni pogoj za uspešno zaplembo in mednarodno sodelovanje.

Evropska unija lahko zagotovi dodano vrednost:

- (1) z bolj usklajenim in še boljšim pravnim okvirom EU,
- (2) s spodbujanjem usklajevanja, izmenjave informacij in sodelovanja med nacionalnimi agencijami,
- (3) s pomočjo pri oblikovanju novih orodij za odkrivanje in sledenje premoženja,
- (4) z omogočanjem izvrševanja odločb o zamrznitvi in zaplembi premoženja,
- (5) z omogočanjem sodelovanja s tretjimi državami, in sicer z ratifikacijo konvencij in spodbujanjem sporazumov o delitvi premoženja,
- (6) s pomočjo partnerjem pri razvoju novih pobud v okviru programov financiranja, ki jih izvaja EU.

2. ZAKAJ SE OSREDOTOČAMO NA PREMOŽENJSKE KORISTI, PRIDOBLENE S KAZNIVIMI DEJANJI?

Za oviranje dejavnosti organiziranega kriminala je bistveno, da se zločincem odvzamejo premoženjske koristi, pridobljene s kaznivimi dejanji. Hudodelske združbe pletejo obsežne mednarodne mreže in si z različnimi kaznivimi dejavnostmi kopičijo znatne premoženjske koristi. Izvor premoženjskih koristi, pridobljenih s kaznivimi dejanji, se nato prikrije s pranjem denarja, potem pa se te premoženjske koristi ponovno vrnejo v zakonito gospodarstvo.

Učinkovitost nacionalnih sistemov za preprečevanje pranja denarja in mednarodno sodelovanje na tem področju sta nadvse pomembna. Tudi če se izvor premoženjskih koristi, pridobljenih s kaznivimi dejanji, uspešno prikrije, je premoženje oseb, vpletenih v organizirani kriminal, še vedno mogoče odkriti s finančnim nadzorom in preiskavami ter ga zaseči in odvzeti.

Zaplemba in odvzem premoženja, pridobljenega s kaznivimi dejanji, je zelo učinkovit način boja proti organiziranemu kriminalu, ki je usmerjen predvsem v kopičenje premoženja². Z

¹ Komisija se opira na neformalna srečanja strokovnjakov, ki jih Komisija tudi organizira, stike z organi v državah članicah, sklepne ugotovitve panevropske konference o uradih za odvzem premoženjskih koristi in osnutek sklepnih ugotovitev študije o zaplembah v državah članicah, ki jo je izvedla Komisija (še niso objavljene).

zaplembo se prepreči možnost, da se s sredstvi, pridobljenimi s kaznivimi dejanji, financirajo druge kaznive dejavnosti, ogrozi zaupanje v finančne sisteme in povzroči korupcija zakonite družbe. Zaplemba ima odvračilni učinek, saj krepi razmišljanje, da se „kriminal ne splača“³. To bi lahko pripomoglo k odstranitvi negativnih vzornikov iz lokalnih skupnosti. V nekaterih primerih ukrepi za zaplembo premoženjskih koristi, pridobljenih s kaznivimi dejanji, omogočajo usmeritev na osebe znotraj kriminalnih organizacij, ki sprejemajo odločitve, vendar so redko predmet preiskave ali kazenskega pregona.

Trenutno je skupno število primerov zaplembe v EU razmeroma nizko, odvzeta sredstva, ki izhajajo iz dejavnosti organiziranega kriminala, pa skromna, zlasti v primerjavi z oceno prihodkov hudodelskih združb. Zato je zaželena večja uporaba postopkov zaplembe.

3. AKTUALNA VPRAŠANJA V ZVEZI S PRAVNIM OKVIROM EU

Za zagotovitev skupnega pristopa k zaplembi se na nacionalni ravni izvajajo štirje okvirni sklepi EU. Ob treh se sprožajo vprašanja o izvajanju.

3.1. Obstoječi pravni okvir in njegovo neustrezno izvajanje

*Okvirnem sklepu 2001/500/PNZ*⁴ je bilo usklajenih nekaj določb držav članic o zaplembi in kazenskih sankcijah za pranje denarja. To besedilo je na splošno razmeroma dobro preneseno v zakonodajo večine držav članic.

*Okvirni sklep 2003/577/PNZ*⁵ uveljavlja načelo vzajemnega priznavanja odločb o zamrznitvi premoženja ali dokazov. Pri prenosu Okvirnega sklepa v zakonodajo držav članic so znatne zamude. Na voljo je malo informacij o dejanski uporabi določb, ki bi morale zagotoviti, da se lahko premoženje ali dokazi, ki se nahajajo v eni državi članici, na podlagi odločbe pravosodnega organa v drugi državi članici s posebnim potrdilom zamrznejo in neposredno posredujejo izvršitvenemu pravosodnemu organu. Zdi se, da je potrdilo za zahtevo izvršitve odločb o zamrznitvi težko izpolniti in da ne vsebuje vseh potrebnih polj za vpisovanje podatkov. Zato pravosodni organi ponavadi spet začnejo uporabljati standardne obrazce za medsebojno pravno pomoč. Če se bo to nadaljevalo, cilji tega okvirnega sklepa ne bodo v celoti doseženi.

Cilj *Okvirnega sklepa 2005/212/PNZ*⁶ je zagotoviti, da države članice uvedejo učinkovita pravila o zaplembi, vključno s pravili o dokazih v zvezi z virom zadevnega premoženja.

² V sklepih Sveta za pravosodje in notranje zadeve z dne 12. in 13. junija 2007 so bile države članice pozvane, naj „okrepijo prizadevanja v zvezi s finančnimi vidiki preiskav in pregona, na primer zaseg premoženja“.

³ Študija o trgovini s prepovedanimi drogami, ki jo je leta 2007 izvedlo Ministrstvo za notranje zadeve Združenega kraljestva, je pokazala, da je zaplemba za zločince zelo odvračilen ukrep.

⁴ Okvirni sklep Sveta 2001/500/PNZ z dne 26. junija 2001 o pranju denarja, identifikaciji, sledenju, zamrznitvi, zasegu in zaplembi pripomočkov za kazniva dejanja in premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, UL L 182, 5.7.2001, str. 1.

⁵ Okvirni sklep sveta 2003/577/PNZ z dne 22. julija 2003 o izvrševanju sklepov o zasegu premoženja ali dokazov v Evropski uniji, UL L 196, 2.8.2003, str. 45.

⁶ Okvirni sklep Sveta 2005/212/PNZ z dne 24. februarja 2005 o zaplembi premoženjske koristi, pripomočkov in premoženja, ki so povezani s kaznivimi dejanji, UL L 68, 15.3.2005, str. 49.

Poročilo Komisije o izvajanju iz decembra 2007⁷ je pokazalo, da večina držav članic počasi uvaja ukrepe, ki omogočajo bolj razširjeno zaplembo. Zdi se, da so določbe v besedilu nejasne in da je zato njihov prenos razdrobljen. Poleg tega Okvirni sklep omogoča alternativna merila za razširjeno zaplembo. To je morda dejansko omejilo obseg vzajemnega priznavanja. Pristojni nacionalni organi odločbe o zaplembi, ki jih je izdala druga država članica, izvršijo samo, če temeljijo na istih razlogih za zaplembo, kot se uporabljajo v državi članici, ki odločbo prejme.

*Okvirni sklep 2006/783/PNZ*⁸ uveljavlja načelo vzajemnega priznavanja odločb o zaplembi. Potrebna je boljša uskladitev med prej navedenimi merili za razširjeno zaplembo in določbami o vzajemnem priznavanju odločb o zaplembi. Na podlagi navedenih določb se nepriznavanje ali neizvrševanje odločb o zaplembi omogoča med drugim zato, ker ne spada v področje uporabe možnosti iz Okvirnega sklepa 2005/212/PNZ, ki jo država izvršiteljica sprejme v okviru svoje zakonodaje. Poleg tega se zdi, da se Okvirni sklep 2006/783/PNZ uporablja samo za odločbe o zaplembi, izdane v okviru kazenskih postopkov. Zato se odločbe o zaplembi, ki temeljijo na civilnih postopkih zaplembe ali na razširjeni uporabi davčnih pristojnosti, ne izvršijo nujno v vseh državah članicah. To vprašanje vzajemnega priznavanja je zelo pomembno, saj se ti postopki vse bolj uporabljajo, zlasti v državah z običajnim pravom, in so dokazano zelo učinkovita sredstva za odvzem premoženjskih koristi, pridobljenih z dejavnostmi organiziranega kriminala. Prezgodaj je še za oceno morebitnih zamud pri prenosu tega okvirnega sklepa v nacionalne zakonodaje.

Poleg navedenih okvirnih sklepov so v *drugem protokolu*⁹ h Konvenciji o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti¹⁰, ki bi moral začeti veljati do konca leta 2008, predvideni ukrepi za zaplembo in operativno sodelovanje z državami članicami v boju proti goljufijam in pranju denarja, vključno z zaplembo. V *predlogu okvirnega sklepa o evropskem dokaznem nalogu za pridobitev predmetov, dokumentov in podatkov za uporabo v kazenskih postopkih*¹¹, ki naj bi bil formalno sprejet do konca leta 2008, so predvidena pravila o spremljanju odločb o zamrznitvi, izdanih na podlagi Okvirnega sklepa 2003/577/PNZ. Predlog vsebuje tudi nekatere določbe Protokola iz leta 2001 h Konvenciji o vzajemni pomoči v kazenskih zadevah¹².

3.2. Prenovitev pravnega okvira EU

Glede na navedeno so obstoječa pravna besedila le delno prenesena v nacionalne zakonodaje. Nekatere določbe okvirnih sklepov niso zelo jasne, zato je njihov prenos v nacionalne

⁷ Poročilo Komisije na podlagi člena 6 Okvirnega sklepa Sveta z dne 24. februarja 2005 o zaplembi premoženjske koristi, pripomočkov in premoženja, ki so povezani s kaznivimi dejanji (2005/212/PNZ), COM(2007) 805.

⁸ Okvirni sklep Sveta 2006/783/PNZ z dne 6. oktobra 2006 o uporabi načela vzajemnega priznavanja odredb o zaplembi, UL L 328, 24.11.2006, str. 59.

⁹ Drugi protokol, pripravljen na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji, h Konvenciji o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti, UL C 221, 19.7.1997, str. 12.

¹⁰ Konvencija, pripravljena na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji, o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti, UL C 316, 27.11.1995, str. 49.

¹¹ Predlog okvirnega sklepa Sveta o evropskem dokaznem nalogu glede pridobitve predmetov, dokumentov in podatkov za uporabo v kazenskih postopkih, COM(2003) 688 konč., z dne 14. novembra 2003.

¹² Akt Sveta z dne 16. oktobra 2001 o uveljavitvi Protokola h Konvenciji o vzajemni pomoči držav članic Evropske unije v kazenskih zadevah v skladu s členom 34 Pogodbe o Evropski uniji, UL C 326, 21.11.2001.

zakonodaje neenoten. Neusklajenost med merili za razširjeno zaplembo po eni strani in določbami o izvrševanju odločb o zaplembi v drugi državi članici po drugi strani lahko zelo vpliva na vzajemno priznavanje. V zvezi z vzajemnim priznavanjem odločb o zamrznitvi in zaplembi, ki temeljijo na civilnih postopkih zaplembe ali na razširjeni uporabi davčnih pristojnosti, se pojavljajo pomembna vprašanja. Bistvena je vzpostavitev ustreznih in učinkovitih mehanizmov za zamrznitev in zaplembo premoženja v tujini. Glede na navedeno bi bilo treba razmisliti o prenovitvi obstoječega pravnega okvira EU. To bi bilo v skladu s politikami EU o poenostavitvi in boljši pravni ureditvi ter bi izboljšalo jasnost in skladnost obstoječih besedil.

3.3. Razlogi za nadaljnje pravne določbe

Komisija bo poleg prenovitve obstoječega pravnega okvira proučila tudi možnost razširitve nekaterih pravnih pojmov in uvedla nova pravila, da se povečajo možnosti zaplembe. Ker pa lahko ukrepi za zaplembo (npr. obrnjeno dokazno breme) vplivajo na temeljne pravice (kot sta lastninska pravica in pravica do ustreznih možnosti za pritožbo), je nujen uravnotežen pristop in treba je zagotoviti ustrezne zaščitne ukrepe. Na podlagi prakse v državah članicah bi se lahko proučilo o razpravi naslednjih zamisli:

3.3.1. Zaplemba brez kazenske obsodbe (civilna zaplemba)

V večini držav članic je zaplemba kazen, povezana s kazensko obsodbo. Z novim pravnim instrumentom pa bi se lahko predvideli primeri, ko bi se zaplemba izvršila brez predhodne kazenske obsodbe (kar bi pomenilo prenos priporočila 3¹³ projektne skupine za finančno ukrepanje (FATF) v zakonodajo EU). Na primer:

(i) če zaradi nesorazmerja med premoženjem in prijavljenim dohodkom lastnika tega premoženja ter zaradi dejstva, da ima ta redne stike z znanimi zločinci, obstaja sum, da je to premoženje premoženjska korist, pridobljena s hudimi kaznivimi dejanji. V tem primeru se lahko pri civilnem sodišču (ki lahko odredi zaplembo premoženja) vloži tožba na podlagi domneve, za katero obstajajo utemeljeni razlogi, da premoženje lahko izvira iz premoženjskih koristi, pridobljenih s kaznivimi dejanji. V teh primerih je dokazno breme obrnjeno in domnevni zločinec bi moral dokazati zakonit izvor premoženja;

(ii) če je oseba, osumljena določenih hudih kaznivih dejanj, mrtva, določeno obdobje na begu ali če je iz drugih razlogov ni mogoče kazensko preganjati;

(iii) v nekaterih primerih, kadar carinski organi zasežejo gotovino na podlagi kršenja Uredbe EU o kontroli gotovine¹⁴. Z upravno odločbo lahko organi dobijo pooblastilo za zaseg sredstev v višini več kot 10 000 EUR, ki pri vstopu v EU ali izstopu iz nje niso bila prijavljena. Če pa je treba ta sredstva zapleniti (na primer kot premoženjsko korist, pridobljeno z utajo davkov), je nazadnje potrebna sodna odločba. Ker se utaja davkov kazensko ne preganja v vseh državah članicah EU v okviru kazenskih postopkov, je morda tudi to primer za civilno zaplembo.

¹³ Priporočilo 3 projektne skupine za finančno ukrepanje, ki je pripravila 40 priporočil, spodbuja države k proučitvi ukrepov za zaplembo brez obvezne kazenske obsodbe ali ukrepov, v okviru katerih mora storilec dokazati zakonitost porekla premoženja, ki je domnevno lahko razlog za obsodbo.

¹⁴ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1889/2005 o kontroli gotovine ob vstopu v Skupnost ali izstopu iz nje, UL L 309, 25.11.2005, str. 9.

3.3.2. *Oblikovanje novega kaznivega dejanja za posedovanje „neupravičenega“ premoženja*

V državah članicah obstajajo ali soobstajajo različni pravni postopki (kazenska zaplemba, civilna zaplemba, uporaba pristojnosti davčnih organov), ki imajo isti cilj: zaplembo premoženjskih koristi, pridobljenih s kaznivimi dejanji. V določenih državah članicah se zaplemba ne izvrši brez predhodne kazenske obsodbe.

Lahko bi se uvedlo novo kaznivo dejanje za posedovanje „neupravičenega“ premoženja, ki bi zajemalo premoženjske koristi, pridobljene s kaznivimi dejanji, v primerih, ko je premoženje nesorazmerno s prijavljenim dohodkom njegovega lastnika in ko ima ta redne stike z znanimi zločinci. Za razliko od primera iz točke (i) bi se tu zadeva obravnavala na kazenskem sodišču in dokazno breme ne bi bilo v celoti obrnjeno¹⁵.

3.3.3. *Zagotavljanje vzajemnega priznavanja odločb o zamrznitvi in zaplembi*

Države članice bi lahko za zagotavljanje vzajemnega priznavanja tujih odločb o zamrznitvi in zaplembi uporabljale alternativni pristop, tudi če te odločbe temeljijo na postopkih, ki se morda v državi izvršiteljici ne uporabljajo (npr. civilni postopki zaplembe, postopki, ki temeljijo na razširjeni uporabi davčnih pristojnosti). Vendar je treba priznati, da lahko taki primeri vzajemnega priznavanja zahtevajo dodatne pogoje.

3.3.4. *Razširitev področja uporabe obvezne zaplembe*

Obvezna zaplemba bi se lahko uvedla po obsodbah za določena huda kazniva dejanja, s katerimi si hudodelske združbe pridobijo znaten dobiček. Kot podlaga bi se lahko uporabil seznam kaznivih dejanj iz Okvirnega sklepa o razširjeni zaplembi, ki bi lahko vseboval tudi druga kazniva dejanja.

3.3.5. *Izvrševanje obveznosti zagotavljanja informacij o bančnih računih*

S prenovitvijo bi se lahko vključile določbe že navedenega protokola iz leta 2001, ki ga še ni ratificiralo dovolj držav in še ni začel veljati, v novi pravni okvir. V Protokolu je predvideno, da organi držav članic zagotovijo natančne podatke o bančnih računih in bančnih poslih opredeljenih oseb in ne smejo zavračati sodelovanja v tem okviru na podlagi pravil o bančni tajnosti. Izvrševanje teh določb bi zelo pripomoglo k sledenju premoženja v drugih državah članicah. Z nadomestitvijo Protokola z določbami v novem pravnem okviru o zaplembi bi lahko Komisija pospešila prizadevanja, da bi te določbe v celoti delovale.

4. **SODELOVANJE NACIONALNIH ORGANOV**

Premoženjske koristi, pridobljene s kaznivimi dejanji, se vse pogosteje pridobivajo v državah, ki niso države, v katerih kriminalna združba običajno posluje ali v katerih je izrečena kazenska obsodba. Zato sta odkrivanje premoženjskih koristi, pridobljenih s kaznivimi dejanji, in njihov zaseg težja. Da bi bile možnosti za zaplembo premoženjskih koristi,

¹⁵ Ta nova vrsta kaznivega dejanja je bila uvedena v Franciji in kot kaže, je zelo učinkovita.

pridobljenih s kaznivimi dejanji, čim večje, sta ključna sodelovanje med nacionalnimi organi in hitra izmenjava informacij.

4.1. Ustanovitev nacionalnih uradov za odvzem premoženjskih koristi

Uradi za odvzem premoženjskih koristi omogočajo lažje sledenje premoženja, pridobljenega s kaznivimi dejanji, sodelujejo pri postopkih zaplembe, zagotavljajo ustrezno upravljanje zaseženega premoženja in delujejo kot osrednja kontaktna točka za dejavnosti zaplembe na nacionalni ravni.

Trenutno taki uradi ne obstajajo v vseh državah članicah EU¹⁶, obstoječi pa se med seboj zelo razlikujejo po strukturi, pooblastilih in praksi. Sodelovanje nacionalnih organov na tem področju poteka zlasti v okviru neformalne mreže CARIN (strokovnjakov kazenskega pregona in pravosodnih strokovnjakov za zaplembo in odvzem premoženjskih koristi)¹⁷.

Na podlagi dobrih izkušenj mreže CARIN je bil decembra 2007 sprejet Sklep Sveta 2007/845/PNZ o sodelovanju med uradi za odvzem premoženjske koristi držav članic¹⁸. Njegov cilj je zagotoviti, da države članice do 18. decembra 2008 ustanovijo ali določijo nacionalne urade za odvzem premoženjske koristi, ki bodo delovali kot nacionalne kontaktne točke za dejavnosti, povezane z zaplembo. Z okrepljenim sodelovanjem bodo spodbujali zlasti čim hitreje sledenje premoženja, pridobljenega s kaznivimi dejanji, v celotni EU. Uradi za odvzem premoženjskih koristi bi morali imeti zlasti možnost učinkovitega sodelovanja z enotami za finančni nadzor in pravosodnimi organi. Zato bi bilo treba pravosodnim organom, ki se ukvarjajo s sledenjem in zaplembo premoženja, zagotavljati vse več usposabljanj.

4.2. Ustanovitev učinkovitih uradov za odvzem premoženjskih koristi

Države članice bi se morale kmalu odločiti o najboljših načinih ustanovitve uradov za odvzem premoženjskih koristi na nacionalni ravni, njihovih pooblastilih za učinkovito sledenje in zamrzitev premoženja ter o možnostih za izmenjavo podatkov.

V podporo tem prizadevanjem je bila marca 2008 organizirana panevropska konferenca na visoki ravni o uradih za odvzem premoženjskih koristi¹⁹. Njeni izsledki bodo trajnostnega pomena, saj spodbujajo izmenjavo najboljših praks in pomoč državam članicam pri ustanovitvi uradov za odvzem premoženjskih koristi, zlasti z organiziranjem obiskov strokovnjakov z istega področja na kraju samem na zahtevo v letih 2009 in 2010. Glede na sklepne ugotovitve in delo mreže CARIN so najpomembnejša priporočila za ustanovitev učinkovitih uradov za odvzem premoženjskih koristi naslednja:

¹⁶ Uradi za odvzem premoženjskih koristi v pravem pomenu trenutno obstajajo samo v Avstriji, Belgiji, Estoniji, Franciji, Nemčiji, na Irskem, Nizozemskem in v Združenem kraljestvu.

¹⁷ Mreža CARIN, ki jo podpirata Komisija in Europol, vključuje strokovnjake iz 40 držav, vključno s 26 državami članicami EU. Njeni cilji so izmenjava najboljših praks in izboljšava sodelovanja med agencijami na področju čezmejnih vprašanj.

¹⁸ 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.

¹⁹ Organizirali so jo Europol ter avstrijska in belgijska vlada, podprla pa Evropska komisija v okviru programa za financiranje „Preprečevanje kriminala in boj proti njemu“ (http://ec.europa.eu/justice_home/funding/isec/funding_isec_en.htm).

4.2.1. *Struktura uradov za odvzem premoženjskih koristi*

Uradi za odvzem premoženjskih koristi bi morali imeti večdisciplinarno strukturo s strokovnjaki iz organov kazenskega pregona, pravosodnih organov, davčnih organov, uradov socialnega varstva, carinskih uradov in drugih ustreznih služb. Ti predstavniki bi morali imeti v okviru uradov za odvzem premoženjskih koristi možnost izvajanja svojih običajnih pooblastil in razkrivanja informacij, ne da bi jih pri tem zavezovala dolžnosti varovanja poslovne skrivnosti. Uradi za odvzem premoženjskih koristi bi morali imeti ustrezne vire in delovati kot osrednja točka za vse zahtevke za pomoč, ki jih predložijo druge države. Zbirati bi morali vse zadevne statistične podatke o zamrznitvi in zaplembi premoženja. Če uradi za odvzem premoženjskih koristi neposredno ne upravljajo zaseženega premoženja, bi morali vsaj od organov, ki ga upravljajo, pridobivati informacije o njem.

4.2.2. *Izmenjava informacij med uradi za odvzem premoženjskih koristi*

Uradi za odvzem premoženjskih koristi bi si morali informacije izmenjevati hitro, po možnosti z upoštevanjem rokov, predvidenih v Okvirnem sklepu 2006/960/PNZ²⁰. Dodatno je treba proučiti pravne možnosti, da si uradi za odvzem premoženjskih koristi spontano izmenjujejo informacije. Pojasniti je treba, katere informacije se lahko pridobijo od uradov za odvzem premoženjskih koristi brez uporabe postopkov medsebojne pravne pomoči. Potrdila za zahtevo izvršitve odločb o zamrznitvi ali zaplembi v drugi državi članici in obrazce za medsebojno pravno pomoč je treba revidirati, da bo njihova uporaba lažja. Zagotoviti je treba natančna navodila za njihovo izpolnjevanje. Vzpostaviti je treba standardiziran in varen komunikacijski kanal med uradi za odvzem premoženjskih koristi.

4.2.3. *Pooblastila, ki jih je treba zagotoviti uradom za odvzem premoženjskih koristi*

Uradi za odvzem premoženjskih koristi bi morali imeti za odkrivanje in sledenje premoženja dostop do vseh zadevnih podatkovnih zbirk²¹, vključno s finančnimi informacijami (v najboljšem primeru bi bil to dostop do osrednjega registra bančnih računov na nacionalni ravni), in pooblastila za prisilne ukrepe za pridobitev teh informacij. Imeti bi morali pooblastila za začasno zamrznitev premoženja (npr. za vsaj 72 ur), da se prepreči odtekanje premoženjskih koristi, pridobljenih s kaznivimi dejanji, od trenutka, ko se premoženje odkrije, do izvršitve sodne odločbe o zamrznitvi ali zaplembi. Omogočene bi jim morale biti tudi skupne preiskave z drugimi organi.

V državah članicah obstajajo različne prakse glede končnega cilja premoženja, ki je bilo zaplenjeno ali odvzeto²². Zaželeno je, da se spodbujajo prakse, ki so dokazano učinkovite na nacionalni ravni.

²⁰ Okvirni sklep Sveta 2006/960/PNZ z dne 18. decembra 2006 o poenostavitvi izmenjave informacij in obveščevalnih podatkov med organi kazenskega pregona držav članic Evropske unije, UL L 386, 18.12.2006, str. 89.

²¹ Odprte in zaprte podatkovne zbirke, kot so zemljiška knjiga, podatki o podjetjih, registracija vozil, obsodbe in podatkovne zbirke finančnih institucij, policije, davčnih organov, uradov socialnega varstva itd.

²² V Združenem kraljestvu si na primer premoženje razdelijo organi, ki so prispevali k njegovemu odvzemu, v Italiji pa ga pogosto dobijo nevladne organizacije za socialno rabo.

4.3. Usklajevanje med uradi za odvzem premoženjskih koristi – vloga Europolu in Eurojusta

Stopnja sodelovanja med uradi za odvzem premoženjskih koristi bo odločilna za uspešno izvrševanje odločb o zamrznitvi in zaplembi. Ko bodo uradi za odvzem premoženjskih koristi določeni ali ustanovljeni v vseh državah članicah, bi bilo treba njihove dejavnosti podpirati in usklajevati, da se omogoči hitra izmenjava obveščevalnih podatkov o lokaciji in lastništvu premoženja zločincev.

Razmisliti bi bilo treba, da bi bilo to usklajevanje zaupano Europolu, čigar Urad za premoženje, pridobljeno s kaznivimi dejanji, je že uspešno pomagal finančnim preiskovalcem. Leta 2007 je podpiral 133 preiskav za izsleditev premoženjskih koristi, pridobljenih s kaznivimi dejanji, in uradom za odvzem premoženjskih koristi zagotavljal strokovno znanje. Nacionalni organi bi morali v svoje delo bolj vključevati Eurojust, da se omogoči vzajemno priznavanje odločb o zamrznitvi in zaplembi. Leta 2007 je bilo 30 od 1 000 primerov, ki jih je obravnaval Eurojust, povezanih s tem področjem.

5. MEDNARODNO SODELOVANJE – VIDIKI TRETJIH DRŽAV

Zaplemba premoženjskih koristi, pridobljenih s kaznivimi dejanji, je globalno vprašanje, saj zločinci še naprej pridobivajo tudi zakonito premoženje v EU in drugih delih sveta. Razviti bi bilo treba tesno mednarodno sodelovanje glede vprašanj zaplembe znotraj EU, pa tudi s tretjimi državami. Obstoječi pravni instrumenti EU teh vidikov ne obravnavajo dovolj.

Vendar pa številne mednarodne konvencije vsebujejo določbe o zaplembi premoženjskih koristi, pridobljenih s kaznivimi dejanji, ter tako spodbujajo mednarodno sodelovanje na področju odkrivanja, sledenja, zamrznitve in zaplembe premoženjskih koristi, pridobljenih s kaznivimi dejanji. Najpomembnejše so Konvencija ZN proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu („UNTOC“), Konvencija ZN proti korupciji („UNCAC“) in konvenciji Sveta Evrope o pranju denarja in zaplembi („konvenciji iz Strasbourga“). Številne pomembne določbe iz teh konvencij še niso vključene v zakonodajo Skupnosti. Komisija si bo še naprej prizadevala za zagotovitev, da EU in države članice nemudoma ratificirajo in začnejo izvajati te konvencije, ter k temu spodbujala tudi tretje države.

O pobudah za odvzem in zaplembo premoženja potekajo razprave tudi na številnih mednarodnih forumih, kot so G8, Združeni narodi in Svetovna banka.

Zaradi različnih stopenj pripravljenosti za sodelovanje mednarodno sodelovanje na področju zaplembe ni vedno zadovoljivo. Prizadevati si je treba za bolj proaktivno sodelovanje s tretjimi državami, zlasti s spodbujanjem sporazumov o delitvi premoženja, vključno s sporazumi, povezanimi z zaplembo vrednosti, in z razširjanjem najboljših praks. V priporočilu 38 projektne skupine za finančno ukrepanje in njegovi pojasnjevalni opombi se države spodbujajo k določitvi ureditev za uskladitev postopkov zasega in zaplembe, vključno z delitvijo zaplenjenega premoženja. Konvencija Sveta Evrope iz leta 2005 vsebuje podobne določbe. Komisija bi lahko spodbujala izmenjavo najboljših praks na tem področju med državami članicami.

6. NEZAKONODAJNI SPREMLJEVALNI UKREPI

6.1. Nova orodja za učinkovitejšo podporo postopkov zaplembe

Za lažjo obdelavo zahtevkov v zvezi z odkrivanjem in sledenjem premoženja bi moral imeti vsak urad za odvzem premoženjskih koristi dostop do centraliziranih registrov na nacionalni ravni. Če ti registri ne obstajajo, bi bilo treba države članice spodbujati k njihovi vzpostavitvi.

Proučiti bi bilo treba možnosti za izboljšavo razpoložljivosti informacij o neizvršenih odločbah o zamrznitvi in zaplembi v Uniji, med drugim z oblikovanjem ustreznega seznama. To bi omogočalo boljše spremljanje splošnega napredka postopkov zamrznitve in zaplembe ter pridobitev statističnih podatkov o času, ki je potreben za izvršitev teh odločb.

6.2. Krepitev finančnih preiskav in finančnih analiz kaznivih dejanj

Te preiskave in analize so osrednji del boja proti organiziranemu kriminalu in financiranju terorizma. S spodbujanjem širše uporabe finančnih preiskav in finančnih analiz kaznivih dejanj²³ kot tehnike kazenskega pregona v vseh državah članicah EU se bosta pospešila odkrivanje in sledenje premoženjskih koristi, pridobljenih s kaznivimi dejanji.

Komisija v sodelovanju z Europolom in številnimi državami članicami razvija projekt, ki je sestavljen iz oblikovanja svežnja skupnih najnižjih standardov usposabljanja za finančne preiskovalce (ki zajemajo osem področij znanj in spretnosti) – akreditacijskega sistema za celotno EU – in iz zagotavljanja usposabljanja na podlagi teh standardov v državah članicah. Nekateri nacionalni centri odličnosti razvijajo zadevne svežnje usposabljanj. Pričakuje se, da bodo prvi na voljo leta 2009.

6.3. Redno zbiranje primerljivih statističnih podatkov o zaplembah

Na voljo bi morali biti obsežnejši in kakovostnejši statistični podatki o zamrznjenem ali zaplenjenem premoženju. Na voljo je zelo malo podatkov, ki izvirajo zlasti iz nacionalnih podatkovnih zbirk ali poročil o medsebojnem ocenjevanju skladnosti s predpisi v boju proti pranju denarja, ki so jih izdali projektna skupina za finančno ukrepanje, Mednarodni denarni sklad in odbor Moneyval v Svetu Evrope.

V okviru akcijskega načrta EU za obdobje 2006–2010 o kriminalni statistiki potekajo prizadevanja za razvoj nove metodologije za zbiranje primerljivih statističnih podatkov o pranju denarja v državah članicah. V tej metodologiji je predvideno zbiranje informacij o zamrznjenem, zaplenjenem ali odvzetem premoženju, pridobljenem s kaznivimi dejanji. Taki statistični podatki bi lahko prispevali tudi k oceni učinkovitosti ureditev posameznih držav glede zaplemb.

7. SKLEPNE UGOTOVITVE – DESET STRATEŠKIH PREDNOSTNIH NALOG

Za učinkovit boj proti kriminalu je treba zločince udariti tam, kjer jih najbolj boli. Zaplemba in odvzem premoženjskih koristi, pridobljenih s kaznivimi dejanji, je osredotočena na njihove vire in je bistven del širše strategije EU za boj proti finančnemu kriminalu.

²³ Komisija je med letoma 2002 in 2005 financirala več projektov o izboljšanju teh tehnik.

Marsikaj je še treba storiti, da se poudari, da je zaplemba eden najučinkovitejših načinov boja proti organiziranemu kriminalu. Cilj naslednjih ukrepov je zagotovitev, da EU še naprej prispeva k ohranjanju najvišjih standardov na tem področju:

- (1) S prihodnjo prenovitvijo obstoječega pravnega okvira EU bi se povečala njegova jasnost in skladnost, nadalje bi se razširili sedanji pravni pojmi in uvedle nove določbe.
- (2) Države članice bi morale dokončati prenos sedanjega pravnega okvira in začeti izvajati Sklep Sveta 2007/845/PNZ z določitvijo ali vzpostavitvijo uradov za odvzem premoženjskih koristi, ki si lahko hitro izmenjujejo informacije, imajo ustrezna pooblastila in delujejo na podlagi najboljših praks.
- (3) Odpraviti bi bilo treba praktične ovire za postopke zaplembe v državah članicah. Komisija in države članice bodo na podlagi študije o oceni učinkovitosti praks držav članic, ki jo je konec leta 2008 izvedla Komisija, proučile možnosti, da se spodbudijo prakse, ki so dokazano učinkovite na nacionalni ravni.
- (4) Uradi EU za odvzem premoženjskih koristi bi se morali redno sestajati v okviru neformalne platforme, da se zagotovijo učinkovita izmenjava informacij, usklajevanje in sodelovanje. Priporoča se, da Europol usklajuje delo nacionalnih uradov za odvzem premoženjskih koristi.
- (5) Lahko bi se razvil in izvajal sistem za oceno učinkovitosti uradov EU za odvzem premoženjskih koristi (ki bi po možnosti temelji na medsebojnem vrednotenju).
- (6) Eurojust bi bilo treba vključiti v omogočanje sodelovanja na pravosodni ravni in spodbujanje vzajemnega priznavanja zadev v zvezi z zaplembami, pa tudi v omogočanje medsebojnega povezovanja uradov za odvzem premoženjskih koristi in pravosodnih organov.
- (7) Kot prednostna naloga bi se lahko na ravni EU razvil in izvajal skupni program usposabljanja za finančne preiskovalce. Države članice bi morale proučiti povečanje virov, namenjenih finančnim analizam kaznivih dejanj in finančnim preiskavam na nacionalni ravni.
- (8) Države članice bi lahko razvile boljše statistične podatke o zamrznjenem, zaplenjenem ali odvzetem premoženju. Ti podatki bi morali biti primerljivi med državami. Statistični podatki bodo prispevali k oceni učinkovitosti vzpostavljenih sistemov zaplemb.
- (9) Komisija in države članice bi morale proučiti, kako uradom za odvzem premoženjskih koristi v drugih državah članicah in v tretjih državah dati na voljo informacije, ki so potrebne za odkrivanje in sledenje premoženja na njihovem ozemlju, po možnosti z vzpostavitvijo centraliziranih registrov.
- (10) Europol, Eurojust in države članice bi lahko sodelovali med seboj ter tako izboljšali razpoložljivost informacij o neizvršenih odločbah o zamrznitvi in zaplembi v Evropski uniji, med drugim z oblikovanjem ustreznega seznama.