



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 12.3.2012 r.
SWD(2012) 32 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Dokument uzupełniający

**wniosek dotyczący DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
dotyczącej zamrażania i konfiskaty korzyści pochodzących z działalności przestępczej w
Unii Europejskiej**

{COM(2012) 85 final}
{SWD(2012) 31 final}

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Dokument uzupełniający

wniosek dotyczący DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczącej zamrażania i konfiskaty korzyści pochodzących z działalności przestępczej w Unii Europejskiej

Zastrzeżenie: niniejsze streszczenie jest wiążące wyłącznie dla służb Komisji Europejskiej zaangażowanych w jego przygotowanie i nie przesądza o ostatecznym kształcie jakiegokolwiek decyzji, którą podejmie Komisja.

1. OPIS PROBLEMU

Pozbawienie przestępców korzyści z działalności zorganizowanej ma decydujące znaczenie dla utrudnienia działań w ramach przestępczości. Przestępczość zorganizowana jest zasadniczo nastawiona na zysk. Zajmowanie jak największej części tych zysków utrudnia prowadzenie działalności przestępczej, powstrzymuje proceder kryminalny, ukazując że „przestępstwa nie popłacają” i zapewnia fundusze, które można zainwestować w inicjatywy związane z egzekwowaniem prawa i zapobieganiem przestępczości.

Problemem poruszonym w niniejszej ocenie skutków jest **niedostateczny stopień odzyskiwania mienia pochodzącego z działalności przestępczej w UE**. Dotychczas jedynie w ograniczonym zakresie udało się oszacować kwoty utracone na rzecz zorganizowanej przestępczości w państwach członkowskich oraz dane dotyczące pomyślnie odzyskanego majątku. Niektóre opublikowane niedawno sprawozdania i źródła nieoficjalne oceniają, że roczne korzyści przestępczości zorganizowanej w niektórych państwach członkowskich są bardzo wysokie¹. Dane te rażąco kontrastują z sumami odzyskiwanymi co roku na terytorium Unii². Wprawdzie tylko niektóre państwa członkowskie prowadzą statystyki dotyczące sum odzyskiwanych rocznie z działalności przestępczej, jednak obecna liczba procedur zamrażania i konfiskaty w UE oraz sumy odzyskane ze zorganizowanej przestępczości wydają się niewystarczające w porównaniu z szacowanymi przychodami zorganizowanych grup przestępczych względnie z liczbą wyroków skazujących, orzekanych przez sądy w przypadku poważnych przestępstw.

Przestępczość zorganizowana często ma charakter ponadnarodowy, a majątek grup przestępczych jest coraz częściej inwestowany w innych państwach członkowskich. Odzyskiwanie majątku ulokowanego za granicą jest dodatkowo utrudnione ze względu na

¹ We Włoszech oszacowano dochody ze zorganizowanej działalności przestępczej poddanej procederowi prania pieniędzy w 2011 r. na 150 mld EUR (Banca d'Italia, 2011 r.). W Zjednoczonym Królestwie oficjalne szacunki z 2006 r. oceniają dochody ze zorganizowanej działalności przestępczej na 15 mld GBP rocznie.

² Na przykład w 2009 r. odzyskano kwotę 189 mln EUR w Zjednoczonym Królestwie i 60 mln EUR w Holandii.

większe problemy związane z jego identyfikacją oraz przeszkody prawne w pozyskiwaniu dowodów i wykonywaniu nakazów zamrażania albo konfiskaty.

Konfiskata majątku jest wprawdzie osadzona w prawie międzynarodowym, prawie UE oraz państw członkowskich, przepisy te są jednak słabo rozwinięte i niedostatecznie wykorzystywane. Jest mało prawdopodobne, że którekolwiek państwo członkowskie dokonuje konfiskaty znaczącej części majątku pochodzącego z działalności przestępczej, lub że wspomniane przepisy prawne osiągną zamierzony cel.

2. ANALIZA POMOCNICZOŚCI

UE przyjęła już środki związane z konfiskatą i odzyskiwaniem majątku pochodzącego z działalności przestępczej. Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego podstawę prawną stanowiącą wsparcie działań w tym obszarze można znaleźć w art. 82 ust. 1 i 2 oraz w art. 83 ust. 1 TFUE. Wybór najbardziej odpowiedniej podstawy prawnej oraz zakres uprawnień UE do harmonizacji będzie zależał od tego, czy konkretne przepisy odnoszą się do harmonizacji czy wzajemnego uznawania.

Na mocy art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej Unia podejmuje działania jedynie w przypadku, w którym proponowane działania nie mogą zostać osiągnięte przez państwa członkowskie w dostatecznym stopniu. Artykuł 67 TFUE przewiduje, że Unia dokłada starań, aby zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa za pomocą środków zapobiegających przestępczości oraz zwalczających przestępczość. Konfiskata majątku pochodzącego z działalności przestępczej coraz częściej traktowana jest jako niezbędne narzędzie w walce z przestępczością zorganizowaną, która nierzadko ma charakter ponadnarodowy, i która wymaga tym samym wspólnego podejścia do kwestii jej zwalczania. W przypadku UE potwierdza się to w jeszcze większym stopniu, bowiem zniesienie granic wewnętrznych ułatwia popełnianie przestępstw o charakterze transgranicznym.

Zgodnie z założeniami programu sztokholmskiego na lata 2010–2014 Unia musi ograniczać możliwości popełniania przestępstw, jakie pojawiają się przed przestępczością zorganizowaną w związku z globalizacją gospodarki, zwłaszcza w dobie kryzysu obnażającego słabości systemu finansowego. Unia Europejska jest zatem w lepszej pozycji niż poszczególne państwa członkowskie, pozwalającej na usprawnienie jednego z najskuteczniejszych narzędzi w walce ze zorganizowanymi grupami przestępczymi.

Wymiar transgraniczny majątku pochodzącego z przestępczości zorganizowanej (coraz częściej inwestowanego poza granicami państwa pochodzenia, a nierzadko w kilku różnych państwach) stanowi dalsze uzasadnienie podjęcia działań na poziomie ogólnoeuropejskim.

3. CELE

Nadrzędnym celem długoterminowym jest znaczne obniżenie zysków pochodzących z przestępczości zorganizowanej oraz zgromadzonego majątku przestępczego na terytorium Unii Europejskiej. **Celami ogólnymi** są: walka z przestępczością zorganizowaną, dochodzenie sprawiedliwości dla ofiar i zwiększenie zaufania publicznego do wymiaru sprawiedliwości. W oparciu o podstawowe aspekty problemu można określić cztery **szczegółowe cele polityki**: i) zwiększenie stopnia harmonizacji przepisów pozwalających na konfiskatę majątku pochodzącego z działalności przestępczej przy należyтым poszanowaniu praw podstawowych, ii) stworzenie minimalnego zakresu zharmonizowanych przepisów

pozwalających państwom członkowskim na zamrażanie/przejmowanie majątku pochodzącego z działalności przestępczej i zarządzanie nim w oczekiwaniu na konfiskatę przy należytych poszanowaniu praw podstawowych, iii) ułatwienie państwom członkowskim transgranicznego zamrażania/przejmowania i konfiskowania mienia, oraz iv) zwiększenie stopnia wykorzystania narzędzi pozwalających na zamrażanie i konfiskatę mienia przez przedstawicieli państw członkowskich.

4. WARIANTY POLITYKI

W celu zlikwidowania niedociągnięć wynikających z definicji problemu zidentyfikowano 21 działań w ramach polityki na szczeblu UE (niektóre z nich wzajemnie się uzupełniają).

Ze względu na fakt, że liczba przewidzianych działań w ramach polityki jest duża, oceniono najpierw 21 działań na szczeblu UE pod kątem potencjalnych barier utrudniających wdrożenie, na przykład i) przyznania wystarczających kompetencji UE, ii) proporcjonalności; oraz iii) zgodności z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi i zasadami prawa karnego państw członkowskich. Szczegółowej analizie poddano też wpływ na prawa podstawowe na podstawie stosownego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Po ocenie pod kątem barier utrudniających wdrożenie odrzucono cztery działania w ramach polityki.

Pozostałe działania w ramach polityki zostały **pogrupowane w warianty polityki** reprezentujące różne stopnie zaangażowania UE: wariant nielegislacyjny, podstawowy wariant legislacyjny (poprawiający braki w istniejących ramach prawnych UE, które utrudniają zamierzone działania tych ram) i rozszerzony wariant legislacyjny (wyjście poza cele istniejących ram prawnych UE). W obrębie ostatniego wariantu przeanalizowano dwa rozszerzone podwarianty legislacyjne, wariant uwzględniający działanie UE odnoszące się do wzajemnego uznawania oraz wariant nie uwzględniający takiego działania.

4.1. Wariant 1 – Utrzymanie obecnego stanu rzeczy

W ramach tego wariantu nie zostałyby podjęte żadne nowe działania na szczeblu UE, kontynuowane byłyby natomiast obecne działania. Brak nowych działań na szczeblu UE nie oznacza braku zmiany na szczeblu UE. Na mocy traktatu lizbońskiego istniejące obecnie ramy prawne UE w dniu 1 grudnia 2014 r. podlegać będą wykonaniu w stosunku do państw członkowskich za pomocą postępowań w sprawie naruszenia przepisów.

4.2. Wariant 2 – wariant nielegislacyjny

Nielegislacyjny wariant polityki przewiduje wykorzystanie warsztatów w celu **promowania wdrażania istniejących zobowiązań do konfiskaty** (działanie w ramach polityki nr 1) i **promowania wdrażania istniejących zobowiązań wzajemnego uznawania** (działanie w ramach polityki nr 12). **Warsztaty dotyczące wykorzystania** dla decydentów rządowych w niektórych państwach członkowskich, obejmujące opłacalność działań związanych z konfiskatą mienia (działanie w ramach polityki nr 15); mogłyby one zwiększyć zakres wykorzystania tych narzędzi i stanowić forum wymiany wiedzy i doświadczenia praktycznego.

4.3. Wariant 3 – podstawowy wariant legislacyjny

W ramach tego wariantu przeprowadzone zostałyby warsztaty dotyczące transpozycji i wykorzystania, a ponadto dodatkowe działania w ramach polityki likwidujące stwierdzone

braki w istniejących ramach prawnych dotyczących wzajemnego uznawania. W odniesieniu do egzekwowania nakazów konfiskaty, wariant ten przewiduje uproszczenie ram prawnych poprzez konsolidację decyzji ramowych 2006/783/WSiSW oraz 2005/214/WSiSW i rozszerzenie ich zakresu, tak aby objęły one wszystkie nakazy wypłaty odszkodowania wydane w kontekście postępowań karnych (**działanie w ramach polityki nr 14**). Wariant ten objąłby także wprowadzenie **skonsolidowanych formularzy** wzajemnego uznawania (**działanie w ramach polityki nr 19**). Przewidywałby on także **egzekwowanie prymatu** wzajemnego uznawania wobec konwencji o wzajemnej pomocy prawnej w odniesieniu do wniosków między państwami członkowskimi (**działanie w ramach polityki nr 20**). .

4.4. Wariant 4.1 – rozszerzony wariant legislacyjny bez wzajemnego uznawania

Wariant ten obejmowałby wszystkie działania w ramach polityki, które nie wiążą się z działaniami legislacyjnymi dotyczącymi wzajemnego uznawania.

Wariant ten przewiduje możliwość **konfiskaty wszystkich korzyści o dającej się określić wartości, w tym pośrednich korzyści uzyskanych z działalności przestępczej (działanie w ramach polityki nr 2)** poprzez wprowadzenie szerokiej definicji „korzyści z działalności przestępczej” w celu zwiększenia uprawnień do konfiskaty.

Wariant ten przewiduje, jako sposób na rozwiązanie problemu zamykania postępowań mających na celu konfiskatę po zakończeniu procedury karnej, **oddzielenie postępowania mającego na celu konfiskatę od postępowania karnego (działanie w ramach polityki nr 4)**, tak aby dochodzenie finansowe mogły toczyć się dalej, a niewypełnione nakazy mogły być egzekwowane także w późniejszym terminie, po zakończeniu postępowania karnego.

Wariant ten doprowadziłby także do **umocnienia rozszerzonego prawa do konfiskaty (działanie w ramach polityki nr 5)** poprzez poszerzenie zakresu przestępstw, do których miałyby zastosowanie, oraz umożliwienie stosowania konfiskaty przynajmniej w tych przypadkach, w których sąd uzna za znacząco bardziej prawdopodobne, że majątek osoby skazanej za przestępstwo, o którym mowa w art. 83 ust. 1 TFUE, pochodzi z podobnej działalności przestępczej.

W celu zajęcia się utrudnieniami w ściganiu, wariant ten przewiduje także wprowadzenie **konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego w ograniczonych przypadkach (działanie w ramach polityki nr 6)**. Umożliwiłoby to przeprowadzenie konfiskaty w sytuacjach, w których niemożliwe jest uzyskanie wyroku skazującego z powodu śmierci podejrzanego, uniknięcia dochodzenia lub skazania, lub niemożności stanięcia przed sądem z powodu choroby psychicznej.

Po tym jak przestępcy objęci zostaną dochodzeniem, decydują się często na przekazanie swojego majątku świadomym osobom trzecim w celu uniknięcia konfiskaty. Wariant ten obejmowałby też **konfiskatę w stosunku do osób trzecich (działanie w ramach polityki nr 7)** dotyczącą majątku uzyskanego poniżej wartości rynkowej, co do którego rozsądna osoba w pozycji strony trzeciej podejrzewałaby, że został on uzyskany w drodze przestępstwa. W odniesieniu do zamrażania/przejmowania majątku pochodzącego z działalności przestępczej wariant ten przewiduje wprowadzenie zharmonizowanych norm minimalnych (**działanie w ramach polityki nr 8**). Przewidywałby też wprowadzenie **mechanizmów gwarantujących zamrażanie majątku (działanie w ramach polityki nr 9)**, tak żeby nałożyć na państwa członkowskie wymóg wprowadzenia właściwych mechanizmów gwarantujących natychmiastowe zamrożenie/przejęcie przez organy pozasądowe majątku zagrożonego

ukryciem lub przeniesieniem poza teren objęty ich jurysdykcją nawet jeszcze przed wystąpieniem o nakaz sądowy.

W kwestii ochrony majątku, wariant ten przyznawałby **uprawnienia do upłynniania zamrożonego majątku**, przynajmniej w tych przypadkach, w których istnieje prawdopodobieństwo spadku jego wartości lub jego utrzymanie jest nieopłacalne (**działanie w ramach polityki nr 10**).

W obszarze wykorzystania uprawnień wariant ten nałożyłby na państwa członkowskie **obowiązek składania sprawozdań (działanie w ramach polityki nr 16)**, który pomógłby w sporządzeniu statystyk użytecznych przy ocenianiu.

4.5. Wariant 4.2 – rozszerzony wariant legislacyjny z wzajemnym uznawaniem

Wariant ten obejmuje **wszystkie przewidywane działania w ramach polityki** (jednakże działania 19 i 20 częściowo się zazębiają). W porównaniu z wariantem 4.1 również obejmuje on **wzajemne uznawanie wszystkich rodzajów nakazów (działanie w ramach polityki nr 13)**. Wariant ten obejmowałby także wzajemne uznawanie **nakazów wypłaty odszkodowania (działanie w ramach polityki nr 14)** poprzez konsolidację decyzji ramowych 2006/783/WSISW oraz 2005/214/JHA i rozszerzenie ich zakresu, tak aby obejmowały wszystkie nakazy wypłaty odszkodowania wydane w kontekście postępowań karnych. Wariant ten przewidywałby też **skonsolidowane formularze wzajemnego uznawania (działanie w ramach polityki nr 19)** i środki służące **egzekwowaniu prymatu wzajemnego uznawania (działanie w ramach polityki nr 20)**.

5. OCENA SKUTKÓW

5.1. Analiza wariantu 1 – utrzymanie obecnego stanu rzeczy

Wariant polegający na niepodjęciu działań pozwala spodziewać się powolnego postępu w osiąganiu każdego z celów szczegółowych. Spodziewane są niewielkie **skutki gospodarcze** wynikające z naturalnej kontynuacji odzyskiwania majątku. Prawdopodobnie zwiększy się rozdział między majątkiem posiadanym przez przestępców a majątkiem odzyskiwanym przez rządy. **Skutki społeczne** będą prawdopodobnie znikome, wywołane niewielkim zwiększeniem odzyskiwanego na korzyść ofiar przestępstwa majątku pochodzącego z działalności przestępczej. Wariant ten **nie miałby skutków dotyczących zachowań przestępczych**. Jeżeli nie zostaną podjęte dodatkowe działania na szczeblu UE, przestępcy prawdopodobnie w dalszym ciągu będą inwestowali swój majątek w innych państwach członkowskich, zwiększając tym samym potrzebę transgranicznego wymiaru postępowań mających na celu konfiskatę. **Ogólnie rzecz biorąc**, pozostałyby znaczące luki, instrumenty dotyczące wzajemnego uznawania w dalszym ciągu nie byłyby w pełni wykorzystywane, a wartość majątku pochodzącego z działalności przestępczej skonfiskowanego na terenie Unii Europejskiej pozostałaby mała w porównaniu z szacowanym obrotem przestępczości zorganizowanej. W przypadku braku działania UE sytuacja nie byłaby wprawdzie statyczna, tempo zmian byłoby jednak zbyt małe. Wariant ten nie pozwoliłby zatem na osiągnięcie celu polegającego na zwiększeniu wartości odzyskanego w Unii majątku pochodzącego z działalności przestępczej. Poparcie państw członkowskich dla tego wariantu jest wątpliwe. Parlament Europejski byłby całkowicie niezadowolony z tego rozwiązania.

5.2. Analiza wariantu 2 – wariant nielegislacyjny

Wariant ten miałby **niewielkie skutki gospodarcze**. Warsztaty dotyczące transpozycji mogłyby wywrzeć niewielki pozytywny wpływ na transpozycję w przypadku państw członkowskich, które nie dokonały jeszcze pełnej transpozycji właściwych tekstów. Koszty warsztatów dotyczących wykorzystania byłyby znikome, a ich przydatność zależałaby od skali, na jaką byłyby zorganizowane. Biorąc pod uwagę znaczny stopień niewykorzystania procedur konfiskaty, warsztaty dotyczące wykorzystania mogłyby potencjalnie wywrzeć bardziej znaczący wpływ na stosowanie procedur i pozwolić uniknąć sytuacji, w której decyzje byłyby dalej podejmowane przy założeniu, że działania związane z konfiskatą mienia są nieopłacalne. **Skutki społeczne** byłyby **znikome**, a **skutki dotyczące zachowań przestępczych** dość ograniczone. Ogólnie rzecz biorąc, wartość dodana **wariantu nielegislacyjnego** byłaby prawdopodobnie **niska**, a jego najbardziej obiecującym aspektem byłyby warsztaty dotyczące wykorzystania. Wariant ten nie pozwoliłby na osiągnięcie celu polegającego na zwiększeniu wartości odzyskanego w Unii majątku pochodzącego z działalności przestępczej i zostałby ostro skrytykowany przez Parlament Europejski.

5.3. Analiza wariantu 3 – podstawowy wariant legislacyjny

W uzupełnieniu **skutków gospodarczych** warsztatów dotyczących transpozycji i wykorzystania, usprawnienie instrumentów dotyczących wzajemnego uznawania w sposób oczywisty zwiększyłoby liczbę transgranicznych procedur egzekucyjnych oraz, do pewnego stopnia, wartość odzyskanego majątku. Ocena gospodarczej wartości dodanej nawet znacznego zwiększenia wykorzystania instrumentów dotyczących wzajemnego uznawania nastrocza jednak trudności. Zwiększenie wykorzystania instrumentów dotyczących wzajemnego uznawania przeniosłoby koszty administracyjne z władz centralnych na lokalne organy sądowe, a koszt administracyjny obsługi wniosków innych państw członkowskich zasadniczo powinien się zmniejszyć. Oszczędność czasu wynikająca z szerszego wykorzystania wzajemnego uznawania (w odróżnieniu od wzajemnej pomocy prawnej) pozwoliłaby na przyspieszenie transgranicznego wykonywania wyroków i zwiększenie szans pomyślnego odzyskania majątku poprzez ograniczenie ryzyka jego rozproszenia. Przewidywana konsolidacja formularzy wzajemnego uznawania wymagałaby pewnego wstępnego przeszkolenia osób mających z nimi do czynienia w praktyce, koszty tego przeszkolenia prawdopodobnie zostałyby zrekompensowane przez wynikające z niego korzyści. Logiczne wydaje się, że umiarkowany wzrost liczby odzyskań i wartości odzyskanego majątku powinien przełożyć się na umiarkowany wzrost **skutków społecznych** w postaci odszkodowań na rzecz ofiar. Usprawnione wykonywanie procedur transgranicznych prawdopodobnie doprowadziłoby do zwiększenia zaufania do wymiaru sprawiedliwości oraz do unijnego obszaru sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa. W odniesieniu do **praw podstawowych** przewidywane są niewielkie skutki dotyczące prawa własności. Można spodziewać się **niewielkich skutków dotyczących zachowań przestępczych**. Usprawnione wykonywanie procedur transgranicznych może wywołać pewne przesunięcia, prowadząc do ucieczki kapitału pochodzącego z działalności przestępczej z Unii Europejskiej, co przyniosłoby niewielkie negatywne skutki dla nielegalnej gospodarki i dla gospodarki państw trzecich. **Ogólnie rzecz biorąc**, wartość dodana **podstawowego wariantu legislacyjnego** będzie prawdopodobnie **umiarkowana**. Wariant ten pozwoliłby zaledwie osiągnąć cel polegający na zwiększeniu wartości odzyskanego w Unii majątku pochodzącego z działalności przestępczej i prawdopodobnie nie zostałby oceniony przez Parlament Europejski jako właściwa reakcja na problem.

5.4. Analiza wariantu 4.1 – rozszerzony wariant legislacyjny bez wzajemnego uznawania

W uzupełnieniu warsztatów dotyczących transpozycji i uznawania, większość działań w ramach polityki, rozpatrywanych w oderwaniu od siebie, przyniosłaby **przynajmniej umiarkowane skutki gospodarcze**. Z powodu liczby działań w ramach polityki oraz poważnego braku danych dotyczących zarówno zamrożonych, skonfiskowanych i odzyskanych sum, jak i kosztów prowadzenia działań związanych z konfiskatą, nie jest możliwe liczbowe oszacowanie kosztów tego wariantu. Ponadto, w wielu przypadkach koszty wdrożenia mogą różnić się w zależności od szczególnych właściwości danego państwa członkowskiego.

Rozwiązaniem problemu braku danych jest przedstawienie **szacowanej opłacalności dla państw UE-27** jako głównej analizy gospodarczej. Jest ona oparta na modelu wykorzystującym wskaźniki orientacyjne do dokonania ekstrapolacji na podstawie szczegółowej analizy przychodów i kosztów w Zjednoczonym Królestwie (jedynym państwie członkowskim, dla którego można oszacować przychody i koszty wszystkich elementów systemu konfiskaty mienia i w którym istnieje system konfiskaty będący racjonalnym przybliżeniem tego podwariantu rozszerzonego wariantu legislacyjnego). Wyniki tego procesu, choć jedynie szacunkowe, są zachęcające: model ten wskazuje, że opcja ta będzie **opłacalna w 21 z 27 państw członkowskich** (w wielu z nich bardzo opłacalna). Fakt, że działania związane z konfiskatą mienia wydają się potencjalnie opłacalne w większości państw członkowskich przemawia na korzyść działania na szczeblu UE. Można założyć, że intensyfikacja odzyskiwania majątku na korzyść państwa przyniesie znaczne **skutki społeczne**, jako że, przynajmniej w niektórych państwach członkowskich, towarzyszyć jej będzie zwiększenie odzyskiwania majątku na korzyść ofiar przestępstw. Konfiskata majątku pochodzącego z działalności przestępczej spowoduje wzrost zaufania publicznego do wymiaru sprawiedliwości.

Działania przynoszące znaczne pozytywne skutki z punktu widzenia instrumentów służących do konfiskaty (np. działanie w ramach polityki nr 5 dotyczące rozszerzenia prawa do konfiskaty, 6 działanie dotyczące konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego, czy też 7 działanie dotyczące konfiskaty w stosunku do osób trzecich) są też tymi, które mają największy **wpływ na prawa podstawowe**. Ograniczenie prawa własności i prawa do rzetelnego procesu sądowego pozwanego musi być uzasadnione, uwzględniać zasadę proporcjonalności, powinny też towarzyszyć mu odpowiednie zabezpieczenia. Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał wiele decyzji, w których konsekwentnie podtrzymywał stosowanie procedur konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego w pewnych przypadkach. Unikał jednak do tej pory orzekania w sprawie zasadniczej zgodności tych procedur z europejską konwencją praw człowieka. Europejski Trybunał Praw Człowieka nie miał do tej pory nic do zarzucenia przypadkom odwrócenia ciężaru dowodu dotyczącego legalności majątku, o ile były stosowane uczciwie, z odpowiednimi zabezpieczeniami umożliwiającymi danej osobie podważenie założeń, co jest możliwe w pewnych okolicznościach. Trybunał konsekwentnie podtrzymywał procedury rozszerzonego prawa do konfiskaty w konkretnych przypadkach, zaś ich zgodność z europejską konwencją praw człowieka jest w każdym przypadku oceniana odrębnie. Ponownie: stopień zabezpieczeń proceduralnych przyznanych pozwanemu odgrywa decydującą rolę w ocenie proporcjonalności środka. Silnym argumentem uzasadniającym konfiskatę w stosunku do osób trzecich są przypadki, w których do majątku rości sobie prawo zarówno osoba trzecia, jak i ofiara. Jeżeli sprawca przestępstwa nie dysponuje majątkiem wystarczającym do zaspokojenia roszczeń (jak często ma to miejsce), środki podjęte na korzyść osób trzecich

osłabiłyby pozycję ofiary. Środki tymczasowe, na przykład nakazy zamrażania, mogą – z uwagi na ich prowizoryczny charakter – uzasadniać dalsze ograniczenie pewnych praw i zasad uczciwego procesu o ile dostępne są wystarczające zabezpieczenia lub środki zaradcze i o ile ograniczenia te nakładane są z poszanowaniem istoty tych praw i zasad. Środki przewidziane w tym wariantcie polityki, jeżeli stosowane byłyby proporcjonalnie i uzupełnione odpowiednimi zabezpieczeniami, które zostały określone we wnioskach legislacyjnych UE, przestrzegałyby praw podstawowych.

Skutki tej opcji **dotyczące zachowań przestępczych** byłyby znaczące, jako że stosowanie konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego (nawet w ograniczonych przypadkach) i konfiskaty w stosunku do osób trzecich zmusiłoby przestępców do zmiany swoich praktyk i utrudniłoby im ukrywanie majątku. Ucieczka kapitału pochodzącego z działalności przestępczej z Unii Europejskiej byłaby w tym wariantcie umiarkowana, zaś wpływ na nielegalną gospodarkę i gospodarki państw trzecich znaczący. **Ogólnie rzecz biorąc**, wartość dodana tego wariantu będzie prawdopodobnie **znacząca**. Wśród natychmiastowych skutków wdrożenia tego wariantu można wymienić sprawniejsze systemy konfiskaty i zamrażania majątku oraz zarządzania nim. Wariant ten miałby też ważne skutki dla wykorzystania. Warsztaty dotyczące wykorzystania dostarczałyby decydom z państw członkowskich informacji dotyczących potencjalnej opłacalności konfiskaty majątku, skłaniając ich do promowania zmian, zaś silniejsze instrumenty prawne zachęcałyby do wykorzystywania tych procedur, konkretnie zwiększając szanse pomyślnego zakończenia działania. Harmonizacja przepisów dotyczących konfiskaty może też faktycznie promować wzajemne uznawanie poprzez zapewnienie zgodności nowych nakazów z systemem sądowym państwa członkowskiego wykonującego nakazy. Wariant ten pozwoliłby zatem na osiągnięcie celu polegającego na zwiększeniu wartości odzyskanego w Unii majątku pochodzącego z działalności przestępczej. Najprawdopodobniej spotkałby się z umiarkowanie życzliwym przyjęciem ze strony Parlamentu Europejskiego.

5.5. Analiza wariantu 4.2 - rozszerzony wariant legislacyjny z wzajemnym uznawaniem

Jeśli chodzi o **skutki gospodarcze**, dodanie na szczeblu UE działań dotyczących wzajemnego uznawania dodatkowo poprawiłoby wyniki analizy opłacalności krajów UE-27. Jednak sporządzenie szczegółowej analizy opłacalności dla każdego kraju w przypadku tego wariantu polityki nie jest możliwe z powodu braku danych o liczbie nakazów, które należałoby wykonać w innych państwach członkowskich, oraz sum, których nakazy te dotyczą. Dodatkowy koszt, jaki musiałyby ponieść państwa członkowskie, co do których istnieje podejrzenie, że otrzymają do wykonania dużą liczbę zagranicznych nakazów konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego, byłby w pełni zrekompensowany przez istniejący przepis (w decyzji ramowej 2006/783/WSiSW), w świetle którego państwo członkowskie wykonujące nakaz konfiskaty jest uprawnione do zatrzymania 50% odzyskanej wartości. **Skutki społeczne** byłyby **znaczące**. W uzupełnieniu skutków rozszerzonego wariantu legislacyjnego bez wzajemnego uznawania, można spodziewać się, że usprawnienia wzajemnego uznawania doprowadzą do zwiększenia zaufania do wspólnotowego obszaru sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa. **Skutki dotyczące zachowań przestępczych** także byłyby **znaczące**. Środki objęte rozszerzonym wariantem legislacyjnym połączonym ze znacznym usprawnieniem egzekwowania procedur transgranicznych prawdopodobnie zmusiłoby przestępców do zmiany swoich praktyk, co mogłoby wywołać pewne przesunięcia, prowadząc do ucieczki kapitału pochodzącego z działalności przestępczej z Unii Europejskiej. Przyniosłoby to jeszcze poważniejsze skutki dla nielegalnej gospodarki i dla gospodarki państw trzecich. **Ogólnie rzecz biorąc**, wartość dodana tego wariantu będzie

prawdopodobnie **bardzo znacząca**. Połączony wpływ opłacalności, znaczących skutków społecznych i większego wykorzystania ulega dodatkowemu zwiększeniu dzięki działaniom dotyczącym wzajemnego uznawania, które idą dalej niż w podstawowym wariantcie legislacyjnym. Wariant ten pozwoliłby zatem w pełni na osiągnięcie celu polegającego na zwiększeniu wartości odzyskanego w Unii majątku pochodzącego z działalności przestępczej. Prawdopodobnie spotkałby się z życzliwym przyjęciem ze strony Parlamentu Europejskiego.

6. PORÓWNANIE WARIANTÓW

Preferowanym wariantem polityki jest rozszerzony wariant legislacyjny obejmujący działania dotyczące wzajemnego uznawania, zaś rozszerzony wariant legislacyjny bez wzajemnego uznawania oraz podstawowy wariant legislacyjny zajmują *ex aequo* drugie miejsce. Preferowany wariant jest zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, nie wykracza bowiem poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia opisanych celów przy jednoczesnym poszanowaniu praw podstawowych. W znacznym stopniu usprawniłby harmonizację zasad i egzekwowanie nakazów w państwach członkowskich, między innymi poprzez zmianę istniejących przepisów dotyczących rozszerzonego prawa do konfiskaty i wprowadzenie nowych przepisów dotyczących konfiskaty bez uprzedniego wyroku skazującego oraz konfiskaty w stosunku do osób trzecich i przy wprowadzeniu wzajemnego uznawania wszystkich rodzajów nakazów (w tym wydanych bez uprzedniego wyroku skazującego). Działania w ramach tego wariantu polityki są opracowane tak, żeby były proporcjonalne i nie naruszały w sposób nieuzasadniony praw podstawowych. W celu uwzględnienia zastrzeżeń wyrażanych przez adwokatów przewidziano minimalne zabezpieczenia na szczeblu UE, tak aby zapewnić pełną zgodność z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej. Monitorowanie i ocena

Wdrażanie preferowanego wariantu powinno być w przyszłości objęte monitorowaniem i oceną. Wskutek braku danych statystycznych dotyczących konfiskaty majątku oraz nienajlepszej jakości dostępnych danych, nie jest obecnie możliwe przeprowadzenie poprawnej i opartej na dowodach oceny skutków nowych założeń polityki/prawodawstwa – ani na szczeblu UE, ani na szczeblu państw członkowskich w przypadku większości z nich. Ponadto, informacje dotyczące stopnia, w którym wzajemne uznawanie ułatwia transgraniczną egzekucję nakazów, nie są łatwo dostępne.

Z tych przyczyn preferowany wariant obejmuje nałożenie na państwa członkowskie obowiązku składania sprawozdań dotyczących działań związanych z konfiskatą. Dane będą zbierane przez organy sądowe (sądy, prokuratury), biura ds. zarządzania mieniem i inne organy odpowiedzialne za rozporządzanie środkami finansowymi, przynajmniej raz do roku. Zebrane w ten sposób dane pozwolą na przeprowadzanie działań z zakresu monitorowania i oceny, pozwolą też Komisji ocenić stopień, w jakim proponowane prawodawstwo osiąga swoje założenia. Szczególną uwagę należy poświęcić tym państwom członkowskim, w których zbieranie danych jest stosunkowo słabo rozwinięte.

Aby monitorować skuteczne wdrażanie proponowanego prawodawstwa Komisja przygotowuje plan wdrażania, będzie też sporządzała regularne sprawozdania z wdrażania w oparciu o konsultacje z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami. Pierwsze takie sprawozdanie jest w zasadzie przewidziane na trzy lata po wejściu przepisów w życie. Analiza prawodawstwa dotyczącego konfiskaty mienia w państwach członkowskich, która została przeprowadzona w ramach przygotowania do tej oceny skutków, mogłaby posłużyć

jako podstawa do monitorowania zmian w prawodawstwie i wykorzystaniu w państwach członkowskich.

Regularnie przeprowadzane będą także oceny, a pierwsze sprawozdanie przewidziane jest na pięć lat po wejściu przepisów w życie. Sprawozdania oceniające mogą obejmować analizę kosztów i korzyści, co pozwoli przeprowadzić ocenę obecnej opłacalności działań związanych z konfiskatą majątku oraz dokonać szacunków na przyszłość.

Będą się też odbywały warsztaty dotyczące transpozycji i inne spotkania ekspertów w celu omawiania problemów z wdrażaniem. W dalszym ciągu będzie odbywała się wymiana najlepszych praktyk na wszystkich etapach procesu konfiskaty w ramach platformy unijnych biur ds. odzyskiwania mienia.