

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за обезпечаване и конфискация на облаги от престъпна дейност в Европейския съюз“

COM(2012) 85 final — 2012/0036 (COD)

(2012/C 299/23)

Докладчик: г-н DE LAMAZE

На 15 март 2012 г. Европейският парламент, и на 4 април 2012 г. Съветът, решиха в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за обезпечаване и конфискация на облаги от престъпна дейност в Европейския съюз“

COM(2012) 85 final — 2012/0036 (COD).

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 28 юни 2012 г.

На 482-рата си пленарна сесия, проведена на 11 и 12 юли 2012 г. (заседание от 11 юли 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 142 гласа „за“, без гласове „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК подкрепя настоящата инициатива на Комисията, която цели да укрепи съществуващата европейска правна рамка в областта на налагането на обезпечителни мерки и конфискацията на облаги от престъпна дейност. Като споделя загрижеността на Парламента и Съвета, той би искал да припомни, че организираната престъпност нараства и се усложнява, предвид по-конкретно трансграничния ѝ характер и значителните средства, с които разполага. При липсата на европейска хармонизация престъпните организации се възползват от не толкова строгите законодателства и затова е спешно необходимо да бъдат засилени усилията, полагани на европейско равнище. Става въпрос за сигурността на гражданите на Съюза – цел, която изцяло оправдава намесата на ЕС в съответствие с член 5, параграф 3 и член 67 от Договора за функционирането на ЕС.

1.2 Все пак ЕИСК държи да уточни, че подобна намеса трябва да се планира и осъществява при пълно зачитане на традицията и националните практики в тази област, като се имат предвид особено чувствителни въпроси, по-конкретно по отношение на специфичния характер на престъпността, с която трябва да се води борба.

1.3 Като подчертава необходимостта от глобален, оперативен и интегриран подход в тази област, ЕИСК изразява съжаление, че настоящото предложение не съдържа достиженията на правото на ЕС по отношение на съдебното сътрудничество и сътрудничеството между разследващите служби. Като начало установяването и проследяването на облаги от престъпна дейност предполагат по-конкретно увеличаване на правомощията на службите за възстановяване на активи, както и тези, поверени на Евроюст. Освен това ЕИСК приканва да се насърчава:

— по-ефективно сътрудничество, включително по отношение на използваните средства, между всички органи, отговарящи за преследването, наказанието и присъдите по отношение на трафика в големи мащаби;

— обща за всички специалисти култура;

— хоризонтален подход във всички ГД на Комисията;

— хармонизиране на данъчното облагане и на процедурите, за което би могла да допринесе стратегията „Европа 2020“.

1.3.1 Освен необходимата координация и систематичния обмен на информация между националните служби за възстановяване на активи, ЕИСК счита за необходимо да се планира централизация на европейско равнище или чрез нова специална структура, или направо чрез Евроюст. С оглед на предизвикателствата борбата срещу организираната престъпност не може да се задоволи с обикновено сътрудничество.

1.4 Ефикасността на мерките за обезпечаване и конфискация на облагите от престъпна дейност изисква прилагането на цялостен подход, чрез който да се обхванат всички измерения на инструмента, като се обърне по-голямо внимание на повторното използване на конфискуваното имущество приоритетно за социални цели.

За тази цел се подчертава необходимостта от предотвратяване на риска при пряка продажба на имуществото престъпните организации да имат възможност да си върнат собствеността над него.

1.5 Накрая ЕИСК припомня, че ефикасността на борбата срещу организираната престъпност не би могла да оправдае каквото и да било посегателство над основните права и по-конкретно правото на защита, залегнало в Хартата на основните права.

2. Съдържание на предложението на Комисията

2.1 Предназначено да защити законната икономика от престъпно проникване, настоящото предложение определя минимални правила, които трябва да бъдат прилагани от държавите членки, по отношение на налагането на обезпечение и конфискацията на имущество от престъпна дейност – облаги, включително непреки, и средства. Тъй като главното правно основание на предложението е член 83, параграф 1 от Договора за функционирането на ЕС, неговото приложно поле се ограничава до „европрестъпленията“ – включително престъпленията, извършени в рамките на участие в престъпна организация – при условие обаче, че те вече са били хармонизирани на европейско равнище.

2.2 Като заменя Съвместно действие 98/699/ПВР и отчасти рамкови решения 2001/500/ПВР ⁽¹⁾ и 2005/212/ПВР ⁽²⁾, настоящото предложение:

— включва съществуващите разпоредби относно конфискацията на облаги от престъпна дейност и средства на престъплението след постановяване на окончателна присъда, както и конфискацията на имущество, равностойно на облагите от престъпната дейност (член 3);

— изменя разпоредбите относно разширените правомощия за конфискация (член 4), като предвижда единна минимална норма вместо настоящия режим на факултативни правила. Конфискацията не се прилага в случай на погасяване по давност или прилагане на принципа *ne bis in idem*.

2.3 С настоящото предложение се въвеждат също нови разпоредби, позволяващи:

— конфискацията без да е издадена присъда (член 5), когато е невъзможно да се получи присъда поради смърт или трайно заболяване на заподозряното лице или когато бягството или заболяването му прави невъзможно действителното преследване в рамките на разумен срок и създава риск от погасяване по давност;

— конфискацията на имущество, прехвърлено на трето лице, което би трябвало да си дава сметка за неговия престъпен произход (член 6);

— превантивното обезпечаване на имущество, за което има опасност да изчезне, при условие че подобна мярка, предприета от компетентните органи, бъде потвърдена от съд (член 7);

⁽¹⁾ Относно изпирането на пари, идентифицирането, проследяването, замразяването, изземването и конфискацията на средствата и приходите от престъпна дейност.

⁽²⁾ Относно конфискация на облаги, средства и имущество от престъпления.

— провеждането на разследвания във връзка с имуществото на лицето, така че неизпълнени решения да могат да бъдат приведени в действие дори след приключването на наказателното производство (член 9);

— целесъобразното управление на обезпеченото имущество с цел избягване на обезценката му преди конфискация (член 10).

2.4 Тези ограничения на основните права ⁽³⁾ се компенсират с минимални гаранции, целящи спазването на презумпцията за невинност, правото на справедлив съдебен процес, съществуването на правни средства за защита и правото на информация относно начина на упражняването им (член 8).

3. Общи бележки

3.1 Предвид значителните човешки, социални, икономически и финансови разходи, генерирани от организираната престъпност, без да се броят ограниченията, до които тя води по отношение на правата и свободите на гражданите и операторите на вътрешния пазар, подкопвайки по този начин доверието им, ЕИСК подчертава съществената роля на конфискацията в борбата срещу организираната престъпност, защото по този начин се посяга на основната причина за съществуването ѝ – търсенето на печалба.

3.2 В тази връзка ЕИСК изразява съгласие с целите на настоящата инициатива, насочена към укрепване на европейската законодателна рамка в тази област. Това е втвърдяване на тона, необходимостта от което дълго време беше подчертавана както от Парламента, така и от Съвета, в резултат на Програмата от Стокхолм. В този контекст Комитетът приветства създадената наскоро по инициатива на Парламента специална комисия по организираната престъпност, корупцията и изпирането на пари, което потвърждава волята борбата срещу тези бедствия да се нареди сред основните политически приоритети на ЕС.

3.3 ЕИСК призовава да се осъзнаят в пълна степен критичният контекст, дължащ се на кризата, и обезпокоителното нарастване на незаконните дейности в ЕС и настоява да се засилят мерките за хармонизация между държавите членки по отношение на подхода, който те прилагат спрямо престъпните мрежи и техните активи.

3.4 В ситуация на криза логиката да се присвояват придобитите незаконно печалби, които често са колосални суми, за да бъдат реинжестрирани в легалната икономика, предлага перспективи, които според ЕИСК не бива да бъдат пренебрегвани от икономическа и социална гледна точка. Освен това Комитетът подчертава, че борбата срещу организираната престъпност трябва да поддържа създадения по тази логика добродетелен кръг чрез по-ефективно функциониране на вътрешния пазар, осъществявано посредством намаляване на нарушенията на конкуренцията, чиито жертви са легалните предприятия.

⁽³⁾ Или на тези принципи.

3.5 Необходимост от цялостен, оперативен и интегриран подход

3.5.1 Тъй като ефективността на борбата срещу организираната престъпност се основава задължително на цялостен подход, ЕИСК изразява съжаление, че хармонизирането на мерките за обезпечаване и конфискация не се вписва в рамките на също така цялостен инструмент, в който да са включени достиженията на правото на ЕС в рамките на бившия трети стълб в областта на съдебното сътрудничество и сътрудничеството между разследващите служби – допълващи се и неделими аспекти на една и съща политика.

3.5.2 ЕИСК подчертава, че ефикасността на мерките относно обезпечаването и конфискацията на облагите от престъпна дейност изисква цялостен подход, с цел да се постигне законодателство, в което да се отчитат всички аспекти на съответната проблематика, като се обърне особено внимание на необходимостта от предотвратяване на риска при пряка продажба на имуществото престъпните организации да имат възможност да си върнат собствеността над него.

3.5.3 Воден от идеята за последователност и с оглед на по-голямата правна сигурност и на едно по-задоволително транспониране и прилагане на европейските норми, ЕИСК настоява директивата да се позовава на Решение 2006/783/ПВР за прилагане на принципа за взаимно признаване на решения за конфискация и Решение 2007/845/ПВР относно сътрудничеството между Службите за възстановяване на активи на държавите членки при проследяване и установяване на облаги или друго имущество, свързани с престъпления.

3.5.4 Мерките за обезпечаване и конфискация могат да бъдат изпълнявани ефективно само ако почиват на ефикасна система за установяване и проследяване на облагите от престъпна дейност, включително когато парите са изпрани.

3.5.5 Във връзка с повторното използване на конфискуваното имущество ЕИСК подчертава важността на създаването на механизми за сътрудничество между държавите членки, които да благоприятстват обмена на най-добри практики между компетентните национални власти.

3.5.6 В тази връзка ЕИСК припомня:

- необходимостта да се улесни достъпът на службите за възстановяване на активи до финансовата информация (по-конкретно данните, свързани с банковите сметки) ⁽⁴⁾;
- интереса за държавите членки да използват пълноценно възможностите на Евроюст, чиято добавена стойност в областта на трансграничното разследване и преследване е неоспорима и който може да улесни взаимодействието между службите за възстановяване на активи и съдебните власти;
- спешната необходимост от увеличаване на правото на инициатива на Евроюст, в частност правото да започва разследвания;

⁽⁴⁾ Вж. Доклад на Комисията въз основа на член 8 от 2007/845/ПВР, 12 април 2011 г.

— ползата от сътрудничество между всички органи, отговарящи за преследването, наказанието и присъдите по отношение на трафика в големи размери, с всякакви средства (цифровизирани файлове, обмен на сведения, информация и средства в областта на човешките ресурси, професионалния опит и техниката);

— необходимостта от спешно изграждане на обща култура в тази област в Европа чрез обмен на служители на митницата, полицията, данъчните служби и правосъдната система;

— необходимостта от създаване на нужните взаимодействия между различните генерални дирекции на Европейската комисия, за да могат те да дадат своя принос в тази област;

— необходимостта от хармонизиране на данъчното облагане и производствата, за да се разбият убежищата на организираната престъпност в Европа;

— необходимостта от обвързване на борбата срещу организираната престъпност със стратегията „Европа 2020“.

3.5.7 Освен това, тъй като успехът и ефикасността на някои национални подходи за централизация на конфискуваното имущество, провеждани на национално равнище ⁽⁵⁾, приканват опитът да се приложи на европейско равнище, ЕИСК би предложил, освен необходимата координация и систематичния обмен на информация между националните служби за възстановяване на активи, да бъде проучена ефективно възможността за централизация на европейско равнище в тази област или чрез нова специална структура, или направо чрез Евроюст. Въпреки че днес тази централизация се сблъсква с някои деликатни национални разбирания относно споделянето на определени бази данни, тя трябва да се възприема като цел, макар и дългосрочна, тъй като обикновеното сътрудничество не е достатъчно за постигане на целите в областта на ефективната борба срещу организираната престъпност.

3.5.8 Накрая, като припомня, че европейската стратегия в областта на конфискацията може да разкрие пълния си потенциал само ако стане част от световната проблематика в тази област, ЕИСК изразява съжаление, че в настоящото предложение не се разглежда този съществен аспект.

4. Специфични бележки

4.1 **Относно член 1 от проектодирективата:** да се замени „наказателни дела“ с „от наказателни правонарушения“.

4.2 **Относно член 2, параграф 1 от проектодирективата:** предмет на мерките за обезпечаване и конфискация

4.2.1 ЕИСК приветства факта, че тези мерки ще обхванат и непреките печалби, което представлява значителен напредък спрямо Решение 2005/212/ПВР.

⁽⁵⁾ По-конкретно във Франция с AGRASC и в Нидерландия с BOOM.

4.3 Относно член 3, параграф 2 от проектодирективата: конфискация на имущество, чиято стойност съответства на облагите

4.3.1 ЕИСК препоръчва да обхване и имуществото, използвано с цел извършване на нарушението (наричано „средства на престъплението“). Комитетът счита, че няма основание тази мярка да се ограничава до облагите от престъплението. ЕИСК подчертава, че определението на „средства на престъплението“ включва превозните средства, използвани за транзитен превоз на облагите от престъпна дейност в рамките на Съюза.

4.4 Относно член 4 от проектодирективата: разширени правомощия за конфискация

4.4.1 ЕИСК приветства мярката за опростяване, каквато е определянето на единна норма в тази област, тъй като системата с възможни варианти, въведена с Решение 2005/212/ПВР, води до прекалено голямо многообразие в националните подходи, неподходящо за прилагането на принципа на взаимно признаване.

4.4.2 При все това ЕИСК изразява съжаление, че несъответствието между стойността на имуществото и легалните приходи вече не стои на преден план⁽⁶⁾, а е само имплицитна част от „конкретните факти“, въз основа на които съдът взема своето решение (член 4.1). Най-напредналите в борбата срещу организираната престъпност национални законодателства са успели да предадат решаващо значение на този критерий. Отбелязвайки избора на Комисията да предостави възможност на националните съдилища сами да решават дали да се позовават на този критерий, ЕИСК призовава Европейския парламент и Съвета отново да въведат този критерий чрез добавяне в предложението за директива след думите „на лице, осъдено за престъпление“, на думите „в размер, пропорционален на законния му доход“. Същевременно ЕИСК призовава националните органи да отдадат основно значение на този критерий.

4.5 Относно член 5 от проектодирективата: неоснована на присъда конфискация

4.5.1 Въпреки че по отношение на принципите изглежда трудно да се съчетае конфискацията с факта, че заинтересованото лице не трябва да обяснява действията, които служат за основание за налагане на тази мярка, ЕИСК признава, че в практически план подобна мярка е полезна и я подкрепя в името на нейната ефективност. Тя освен това би улеснила взаимното признаване със страните от обичайното право, които вече прилагат гражданско-правни процедури за конфискация.

4.5.2 При все това ЕИСК изразява опасения, че въвеждането на определението „трайно заболяване на заподозряното или обвиняемото лице“ ще отвори път за множество маневри. Тъй като правото на Съюза дава възможност на всеки обвиняем да бъде представяван от адвокат, ЕИСК призовава позоваването на заболяване да не бъде критерий за неоснована на присъда конфискация и по тази причина призовава за заличаването му от предложението за директива (член 5).

⁽⁶⁾ Този критерий е един от трите алтернативни и/или кумулативни варианта, предвидени в Решение 2005/212/ПВР (член 3, параграф 2, в).

4.6 Относно член 7 от проектодирективата: обезпечаване

4.6.1 ЕИСК припомня, че не би могло да се прави изключение по отношение на съдебното производство, а оттам и на зачитането на правото на защита поради мотива, че ефективността на наказателната санкция зависи от това.

4.6.2 ЕИСК счита, че всяка мярка за обезпечаване трябва да бъде потвърдена от съдия в разумен срок, но че компетентният административен орган трябва да има правомощия да приема всякакви незабавни мерки с цел обезпечаване.

4.7 Относно член 8 от проектодирективата: гаранции по отношение на правото на защита

4.7.1 В съответствие с подхода, разработен от Европейския съд за правата на човека, за да се преценява във всеки конкретен случай съразмерността на някои мерки, ограничаващи основното право на собственост – по-конкретно разширена конфискация, неоснована на присъда конфискация, конфискация по отношение на трети страни, в настоящото предложение се предвиждат минимални процесуални гаранции, както и възможността за обжалване от страна на ответника. Ако припомнянето на правото на справедлив съдебен процес изглежда излишно, все пак е полезно да се уточни, че всяко съдебно решение за конфискация трябва да бъде мотивирано и съобщено на засегнатото лице.

4.7.2 В съответствие с изискванията, определени от европейските норми в областта на борбата срещу прането на пари, ЕИСК подчертава необходимостта да се предвиди във връзка с предвидения за целта бъдещ инструмент, лицето, чието имущество е било заповорено, да има право на правна помощ.

4.7.3 Според ЕИСК обвиняемият не следва да се ползва от по-малко права от лицето, замесено като трета страна депозитар на въпросното имущество. За да отпадне всяка неяснота в тази насока, ЕИСК предлага нова редакция на параграф 1: „Всяка държава членка предприема необходимото, за да гарантира, че лицата, засегнати от предвидените в настоящата директива мерки, имат право на ефективни правни средства за защита и пълно право на правна помощ. Всяко съдебно решение за конфискация трябва да е обосновано и съобщено на засегнатото лице“.

4.8 Относно член 9 от проектодирективата: практическо изпълнение

4.8.1 Легитимната сама по себе си цел да се осигури практическото изпълнение на съответното решение за конфискация не следва според ЕИСК да позволява предприемането, след окончателна присъда, на допълнителни мерки, които да се добавят към решението на съдиите. Тук става въпрос за необходима защита на принципите на справедлив процес и на определяне на присъдите. Очевидно единствено приемливо е „предприемането на допълнителни мерки, доколкото е необходимо за практическото изпълнение на съответното решение за конфискация“.

4.8.2 ЕИСК припомня, че конфискацията като такава може да се добави към присъдата за плащане на наказателни, данъчни или митнически глоби, като целта е да се неутрализира рискът от измама в ущърб на държавата относно имуществото, придобито по незаконен начин. В тази връзка Комитетът препоръчва в директивата да се предвиди активизиране на сътрудничеството между държавите членки, за да може всяка от тях бъде сигурна в изпълнението на присъдите. Подобна разпоредба би представлявала необходимо условие за ефективността на наказателното преследване.

4.9 *Въпросът за преразпределянето и възстановяването на конфискуваното имущество*

4.9.1 Тъй като съвсем не е субсидиарен, въпросът с преразпределянето на средствата влияе пряко върху общата ефективност на стратегията за конфискация. Тъй като пряката продажба на имуществото често дава възможност на престъпните организации да си възстановят собствеността по заобиколен начин, ЕИСК подчертава интереса от преразпределение на това имущество приоритетно за социални цели, както е случаят в Италия. Както припомня Европейският парламент ⁽⁷⁾, това е подход с двойно благородна цел – за превенция на организираната престъпност и за насърчаване на икономическото и социалното развитие.

4.9.2 ЕИСК определя като важни обсъжданията, започнати от ГД „Правосъдие“, във връзка с преразпределянето за социални цели на облагите от престъпна дейност. Съществуват различни възможности, които трябва да минават през централните власти на държавите членки и заслужават да бъдат проучени и адаптирани с оглед на жертвите, общия интерес и естеството на самото замразено имущество.

4.9.3 Причините, свързани с необходимото спазване на принципите на субсидиарност и пропорционалност, не трябва да пречат на ЕС да предложи една макар и обща правна рамка в тази област. ЕИСК приканва настоятелно държавите членки да обменят най-добрите практики в тази област.

4.9.4 Това предполага предварително наличие на ясни правила по отношение на връщането. Често се случва държавата, на чиято територия е заповорено имуществото, да не е държавата, на която то трябва да бъде върнато. По причини, свързани със справедливостта, и с цел да бъдат изготвени еднородни правила в държавите членки, ЕИСК приканва ЕС да внесе яснота по този въпрос, по-конкретно с оглед на рамковото решение от 2006 г., в което се предвижда подялба поравно между държавите членки.

Брюксел, 11 юли 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ Доклад относно организираната престъпност в ЕС, октомври 2011 г.