

**Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o zmrazování a konfiskaci výnosů z trestné činnosti v Evropské unii**

COM(2012) 85 final – 2012/0036 (COD)

(2012/C 299/23)

Zpravodaj: **pan DE LAMAZE**

Dne 15. března 2012 se Evropský parlament a dne 4. dubna 2012 Rada, v souladu s článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodly konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

*návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o zmrazování a konfiskaci výnosů z trestné činnosti v Evropské unii*

COM(2012) 85 final – 2012/0036 (COD).

Specializovaná sekce Zaměstnanost, sociální věci, občanství, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 28. června 2012.

Na 482. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 11. a 12. července 2012 (jednání dne 11. července 2012), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 142 hlasy pro, nikdo nebyl proti a 5 členů se zdrželo hlasování.

## 1. Závěry a doporučení

1.1 EHSV podporuje tuto iniciativu Komise, jejímž cílem je posílení stávajícího evropského legislativního rámce v oblasti zmrazování a konfiskace výnosů z trestné činnosti. Sdílí obavy Evropského parlamentu a Rady a chtěl by připomenout, že organizovaná trestná činnost nabývá na intenzitě a spletitosti, a to především s ohledem na přeshraniční charakter této činnosti a na značné prostředky, jimiž disponuje. Za situace, kdy chybí evropská harmonizace, zločinecké organizace využívají nejbenevolentnějších právních předpisů, a je tedy naléhavě nutné zesílit úsilí vyvíjené na evropské úrovni. Jde tady o bezpečnost občanů Unie, což je cíl, který plně ospravedlňuje zásah ze strany EU v souladu s čl. 5 odst. 3 a článkem 67 Smlouvy o fungování Evropské unie.

1.2 EHSV by ovšem rád upřesnil, že to musí být naplánováno a realizováno při plném respektování vnitrostátních zvyklostí a postupů v této oblasti a s přihlédnutím ke konkrétním citlivým okolnostem, zejména pokud jde o specifika potírané trestné činnosti.

1.3 EHSV zdůrazňuje potřebu globálního, operativního a integrovaného přístupu v této oblasti a vyjadřuje politování nad tím, že tento návrh nezahrnuje *acquis communautaire* týkající se soudní spolupráce a spolupráce vyšetřovacích orgánů. Pro identifikaci a vysledování výnosů z trestné činnosti je nezbytné, aby byly nejprve posíleny pravomoci úřadů pro vyhledávání majetku z trestné činnosti a pravomoci Eurojustu. Kromě toho EHSV vyzývá k podpoře:

— lepší spolupráce – i co se týče používaných prostředků – mezi všemi orgány zabývajícími se sledováním a postihováním

váním obchodu probíhajícího ve velkém měřítku a jeho prevencí;

— společné kultury u všech dotčených profesí;

— průřezového přístupu ve všech generálních ředitelstvích Komise;

— harmonizace daňových systémů a postupů, k níž by mohla přispět strategie Evropa 2020.

1.3.1 EHSV se domnívá, že kromě nezbytné koordinace a systematické výměny informací mezi vnitrostátními úřady pro vyhledávání majetku z trestné činnosti je třeba směřovat k evropské centralizaci v této oblasti, buď prostřednictvím nového zvláštního orgánu, nebo přímo prostřednictvím Eurojustu. Vzhledem k problémům, které organizovaná trestná činnost působí, nestačí k jejímu potírání pouhá spolupráce.

1.4 Účinnost opatření v oblasti zmrazování a konfiskace výnosů z trestné činnosti vyžaduje přijetí komplexního přístupu, jenž by tento nástroj upravoval ve všech jeho rozměrech a více dbal na využití zkonfiskovaného majetku přednostně na sociální účely.

V tomto ohledu zdůrazňuje, že je nezbytné odstranit riziko, že přímý prodej majetku umožní zločineckým organizacím, aby se ho znovu zmocnily.

1.5 EHSV rovněž připomíná, že účinnost boje proti organizované trestné činnosti nesmí být důvodem k jakémukoliv porušení základních práv, jež jsou zakotvena v Listině základních práv, obzvláště pak práva na obhajobu.

## 2. Obsah návrhu Komise

2.1 Tento návrh, jehož účelem je chránit legální hospodářství před pronikáním organizovaného zločinu, stanoví minimální pravidla pro členské státy, pokud jde o zmrazování a konfiskaci majetku pocházejícího z trestné činnosti, tj. výnosů (včetně nepřímých výnosů) a nástrojů. Jelikož hlavním právním základem návrhu je čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, je jeho působnost omezena na tzv. „eurozločiny“ – vztahuje se i na trestnou činnost spáchanou účastí na zločinném společení, avšak za podmínky, že již byla předmětem harmonizace na evropské úrovni.

2.2 Tento návrh, který nahrazuje společnou akci 98/699/SVV a část rámcových rozhodnutí 2001/500/SVV<sup>(1)</sup> a 2005/212/SVV<sup>(2)</sup>:

— přejímá stávající ustanovení o konfiskaci nástrojů trestné činnosti a výnosů z ní po vydání pravomocného odsuzujícího rozsudku a o konfiskaci majetku v hodnotě výnosů z trestné činnosti (článek 3);

— mění ustanovení týkající se rozšířené konfiskace (článek 4) tím, že stanoví jedinou minimální normu namísto stávajícího režimu alternativních možností. Rozšířenou konfiskaci nelze provést v případě promlčení nebo tehdy, kdy platí zásada *ne bis in idem*.

2.3 Návrh rovněž zavádí nová ustanovení, která umožňují:

— konfiskaci nezaloženou na odsuzujícím rozsudku (článek 5), pokud tento rozsudek nemůže být vyneseno z důvodu smrti či dlouhodobé nemoci podezřelého nebo pokud podezřelý nemůže být v rozumné době účinně stíhán z důvodu útěku či nemoci, čímž vzniká riziko promlčení trestního stíhání;

— konfiskaci majetku převedeného třetí straně, jež si měla být vědoma nezákonného původu tohoto majetku (článek 6);

— preventivní předběžné zmrazení majetku, u něž existuje nebezpečí, že zmizí, pokud nedojde k zásahu. Toto opatření přijaté příslušnými orgány musí potvrdit soud (článek 7);

<sup>(1)</sup> Rámcové rozhodnutí o praní peněz, identifikaci, vysledování, zmrazení, zajištění a propadnutí nástrojů trestné činnosti a výnosů z ní.

<sup>(2)</sup> Rámcové rozhodnutí o konfiskaci výnosů a majetku z trestné činnosti a nástrojů trestné činnosti.

— vedení finančního šetření majetku dotčené osoby tak, aby mohly být vykonány nevykonané příkazy ke konfiskaci, a to i po skončení trestního řízení (článek 9);

— řádnou správu zmrazeného majetku, aby tento majetek neztratil hodnotu, než bude zkonfiskován (článek 10).

2.4 Tato omezení základních práv<sup>(3)</sup> jsou kompenzována minimálními zárukami, jejichž cílem je zaručit dodržování presumpce nevin, právo na spravedlivý proces, právo na soudní opravný prostředek a právo být informován, jak jej uplatnit (článek 8).

## 3. Obecné připomínky

3.1 S ohledem na značné lidské, společenské, hospodářské a finanční náklady, jež organizovaná trestná činnost způsobuje, nepočítaje to, že omezuje práva a svobody občanů a subjektů vnitřního trhu, a oslabuje tak jejich důvěru, EHSV zdůrazňuje zásadní význam konfiskačních opatření v boji proti této činnosti, neboť tato opatření se dotýkají hlavního důvodu její existence, totiž úsilí o dosažení zisku.

3.2 EHSV souhlasí s cílem této iniciativy, jímž je posílení evropského legislativního rámce v této oblasti, na jehož nezbytnost již dlouho upozorňovaly jak Evropský parlament, tak Rada v návaznosti na Stockholmský program. V tomto ohledu vítá, že byla nedávno z podnětu Evropského parlamentu zřízena zvláštní komise, která se zabývá organizovanou trestnou činností, korupcí a praním špinavých peněz, což potvrzuje vůli zařadit boj proti těmto nešvarům mezi nejvyšší politické priority EU.

3.3 EHSV apeluje na to, že je nutné si plně uvědomit vážnou situaci způsobenou krizí a znepokojivý nárůst nezákonných aktivit v EU, a požaduje zintenzívnění harmonizačních opatření mezi jednotlivými členskými státy v oblasti postupování proti zločineckým sítím a nakládání s jejich majetkem.

3.4 V souvislosti s krizí EHSV vyzývá k tomu, aby – z hospodářského a sociálního hlediska – nebyly opomíjeny možnosti, jež skýtá záměr přisvojovat si nelegálně nabyté zisky, jež často představují obrovské částky, s cílem vložit je zpět do oběhu v legálním hospodářství. Kromě toho zdůrazňuje, že boj proti organizované trestné činnosti musí zajistit, aby se pozitivní spirála vyvolaná tímto přístupem mohla opírat o lepší fungování vnitřního trhu díky tomu, že se omezí narušování hospodářské soutěže, jímž trpí podniky provozující legální činnost.

<sup>(3)</sup> Nebo těchto zásad.

### 3.5 Potřeba globálního, operativního a integrovaného přístupu

3.5.1 Vzhledem k tomu, že pro účinný boj proti organizované trestné činnosti je nezbytný globální přístup, EHSV lituje toho, že harmonizace zmrazování a konfiskace není součástí globálního nástroje zahrnujícího *acquis communautaire*, který byl přijat v rámci bývalého 3. pilíře v oblasti soudní spolupráce a spolupráce vyšetřovacích orgánů, jež se vzájemně doplňují a jsou nedílnou součástí jedné politiky.

3.5.2 EHSV zdůrazňuje, že k účinnosti opatření v oblasti zmrazování a konfiskace výnosů z trestné činnosti je zapotřebí komplexního přístupu, aby se dosáhlo úpravy, jež zohlední všechny rozměry souvisejících problémů a bude věnovat zvláštní pozornost nezbytnému odstranění rizika, že přímý prodej majetku umožní zločineckým organizacím, aby se ho znovu zmocnily.

3.5.3 EHSV požaduje, aby směrnice v zájmu soudržnosti, větší právní jistoty a uspokojivější transpozice a uplatňování evropských předpisů obsahovala odkaz na rozhodnutí 2006/783/SVV o uplatňování zásady vzájemného uznávání příkazů ke konfiskaci a 2007/845/SVV o spolupráci mezi úřady pro vyhledávání majetku z trestné činnosti v jednotlivých členských státech v oblasti vyhledávání a identifikace výnosů z trestné činnosti.

3.5.4 Opatření v oblasti zmrazování a konfiskace totiž mohou být účinně prováděna pouze v případě, že se budou opírat o stejně tak účinný systém identifikace a vyhledávání výnosů z trestné činnosti, a to i těch vypraných.

3.5.5 Pokud jde o využití zkonfiskovaného majetku, zdůrazňuje, že je důležité vytvořit mechanismy spolupráce mezi členskými státy, aby se tak podpořila výměna osvědčených postupů mezi příslušnými vnitrostátními orgány.

3.5.6 V tomto ohledu EHSV připomíná, že:

- je třeba usnadnit úřadům pro vyhledávání majetku z trestné činnosti přístup k finančním informacím (zejména k údajům týkajícím se bankovních účtů) <sup>(4)</sup>;
- je v zájmu členských států, aby plně využívaly možností Eurojustu, který má nepopíratelný přínos v oblasti přeshraničního vyšetřování a stíhání a může užitečným způsobem usnadnit spolupráci mezi úřady pro vyhledávání majetku z trestné činnosti a soudními orgány;
- je naléhavě nutné posílit pravomoci Eurojustu k vyvíjení iniciativy, obzvláště pravomoc zahajovat vyšetřování;

<sup>(4)</sup> Viz zpráva Komise ze dne 12. dubna 2011 vypracovaná na základě článku 8 rozhodnutí 2007/845/SVV.

- je nutné zajistit, aby orgány zabývající se sledováním a postihováním obchodu probíhajícího ve velkém měřítku a jeho prevencí mezi sebou spolupracovaly všemi svými prostředky (elektronické spisy, výměna informací, lidské a materiálové zdroje, odborné znalosti);
- je naléhavě nutné vytvořit společnou kulturu při plnění těchto úkolů v Evropě prostřednictvím výměn mezi zaměstnanci celních, policejních, daňových a soudních orgánů;
- je nezbytné zajistit potřebnou součinnost mezi jednotlivými generálními ředitelstvími Komise, aby se tomu napomohlo;
- je nutné harmonizovat daňové systémy a postupy s cílem zlikvidovat útočiště organizované trestné činnosti v Evropě;
- je zapotřebí provázat potírání organizované trestné činnosti a strategii Evropa 2020.

3.5.7 Úspěšnost a účinnost některých centralizačních opatření přijatých na vnitrostátní úrovni a týkajících se zkonfiskovaného majetku <sup>(5)</sup> mimoto vybízí k tomu, aby byly tyto zkušenosti přeneseny na evropskou úroveň. EHSV proto navrhuje, aby byla kromě nezbytné koordinace a systematické výměny informací mezi vnitrostátními úřady pro vyhledávání majetku z trestné činnosti důkladně prozkoumána možnost evropské centralizace v této oblasti, buď prostřednictvím nového zvláštního orgánu, nebo přímo prostřednictvím Eurojustu. Tato centralizace, i když dnes naráží na otázku sdílení určitých databází, jež je pro členské státy velice citlivá, musí být považována za cíl, i když dlouhodobý, poněvadž k dosažení cílů souvisejících s účinným potíráním organizované trestné činnosti nestačí pouhá spolupráce.

3.5.8 EHSV připomíná, že evropská strategie v oblasti konfiskace nebude moci být plně účinná, pokud nebude zasazena do problematiky celosvětového rozsahu, a vyjadřuje politování nad tím, že se tento návrh nezabývá tímto aspektem, který je přitom zásadní.

## 4. Konkrétní připomínky

4.1 **K článku 1 návrhu směrnice:** nahradit výraz „v trestních věcech“ výrazem „získaného trestnou činností“.

4.2 **K čl. 2 odst. 1 návrhu směrnice:** Předmět zmrazení a konfiskace

4.2.1 EHSV vítá rozšíření těchto opatření na nepřímé výnosy, jež představuje značný pokrok oproti rozhodnutí 2005/212/SVV.

<sup>(5)</sup> Např. AGRASC ve Francii a BOOM v Nizozemsku.

**4.3 K čl. 3 odst. 2 návrhu směrnice:** Konfiskace majetku v hodnotě výnosů z trestné činnosti

4.3.1 EHSV doporučuje rozšířit ji na majetek použitý ke spáchání trestného činu (tzv. „nástroje“). Domnívá se, že není důvod omezovat toto opatření na výnosy z trestné činnosti. EHSV zdůrazňuje, že pojem „nástroje“ zahrnuje dopravní prostředky použité k přepravě výnosů z trestné činnosti v Unii.

**4.4 K článku 4 návrhu směrnice:** Rozšířené konfiskační pravomoci

4.4.1 EHSV vítá zjednodušení, které přináší stanovení jediné normy v této oblasti, neboť režim alternativních možností zavedený rozhodnutím 2005/212/SVV má za následek přílišnou rozmanitost ve vnitrostátních přístupech, což neprospívá řádnému uplatňování zásady vzájemného uznávání v této oblasti.

4.4.2 EHSV nicméně hluboce lituje toho, že kritérium nepoměru mezi hodnotou majetku a legálními příjmy již není v popředí<sup>(6)</sup>, ale že je zde obsaženo pouze implicitně mezi „konkrétními skutečnostmi“, na jejichž základě soud vynese své rozhodnutí (čl. 4 odst. 1). Toto kritérium má totiž rozhodující význam v legislativě těch zemí, jež jsou v boji s organizovanou trestnou činností nejdále. EHSV bere na vědomí rozhodnutí Komise ponechat na soudech v jednotlivých členských státech, zda budou toto kritérium uplatňovat, a žádá Evropský parlament a Radu, aby ho znovu zavedly a vložily do návrhu směrnice za výraz „osoby odsouzené za trestný čin“ formulaci „v míře úměrné jejím legálním příjmům“. EHSV zároveň vyzývá vnitrostátní orgány, aby tomuto kritériu přičky zásadní důležitost.

**4.5 K článku 5 návrhu směrnice:** Konfiskace nezaložená na odsuzujícím rozsudku

4.5.1 I když se z principiálního hlediska zdá být těžké sladit konfiskaci se skutečností, že dotyčná osoba není volána k odpovědnosti za skutky, na jejichž základě se ke konfiskaci přistoupilo, uznává EHSV praktickou užitečnost takového opatření a podporuje je vzhledem k jeho účinnosti. Toto opatření by mimo jiné usnadnilo vzájemné uznávání se zeměmi, v nichž je uplatňováno zvykové právo a které již používají proces konfiskace v občanském právu.

4.5.2 EHSV se nicméně obává, že zavedení pojmu „dlouhodobá nemoc podezřelého či obviněného“ otevře cestu četným machinacím. Unijní právo umožňuje každé stíhané osobě, aby se nechala zastupovat obhájcem, EHSV proto požaduje, aby odkaz na nemoc nebyl kritériem pro konfiskaci nezaloženou na odsuzujícím rozsudku, a proto žádá, aby byl tento odkaz z návrhu směrnice vyškrtnut (článek 5).

<sup>(6)</sup> Toto kritérium bylo jednou ze tří alternativních a/nebo kombinovatelných možností, které stanovilo rozhodnutí 2005/212/SVV (čl. 3 odst. 2 písm. c)).

**4.6 K článku 7 návrhu směrnice:** Zmrazení

4.6.1 EHSV připomíná, že soudní řízení, a tím i respektování práva na obhajobu, nesmí podléhat výjimkám odůvodněným tím, že na nich závisí účinnost represe.

4.6.2 EHSV se domnívá, že každé zmrazení musí v přiměřené lhůtě potvrdit soudce, příslušný správní orgán však musí mít pravomoc přijmout jakákoliv okamžitá předběžná opatření.

**4.7 K článku 8 návrhu směrnice:** Záruky v oblasti práva na obhajobu

4.7.1 Tento návrh stanoví minimální procesní záruky a soudní opravné prostředky pro žalovanou stranu, což je v souladu s přístupem, který přijal Evropský soud pro lidská práva, aby mohl případ od případu posuzovat přiměřenost některých opatření omezujících základní právo na vlastnictví – především rozšířené konfiskace, konfiskace nezaložené na odsuzujícím rozsudku a konfiskace majetku třetích stran. Zatímco se zdá zbytečné připomínat právo na spravedlivý proces, je naopak vhodné upřesnit, že veškeré soudní příkazy ke konfiskaci musí být odůvodněny a musí o nich být informovány všechny dotčené osoby.

4.7.2 V souladu s požadavky evropských předpisů týkajících se boje proti praní špinavých peněz EHSV zdůrazňuje, že je v souvislosti s budoucím nástrojem, který je pro tento účel plánován, nutné zajistit, aby měla osoba, jejíž majetek byl zabaven, plné právo na právní pomoc.

4.7.3 EHSV se domnívá, že by stíhaná osoba neměla požívat menších práv než třetí osoba, která příslušný majetek přechovává. Aby se zamezilo jakékoliv nejasnosti v tomto směru, navrhuje EHSV přeformulovat znění odstavce 1 takto: „Každý členský stát přijme nezbytná opatření, kterými zajistí, aby osoby dotčené opatřeními podle této směrnice měly právo na účinnou právní ochranu a aby měly plné právo na právní pomoc. Veškeré soudní příkazy ke konfiskaci musí být odůvodněny a musí o nich být informovány dotčené osoby.“

**4.8 K článku 9 návrhu směrnice:** Účinný výkon

4.8.1 Cíl zajistit účinný výkon rozhodnutí o konfiskaci, který je sám o sobě legitimní, podle EHSV nemůže opravňovat k provedení „dalších kroků“ po vynesení pravomocného odsuzujícího rozsudku, které by doplnily rozhodnutí soudu. Jedná se o nezbytnou pojistku pro respektování zásad spravedlivého procesu a určování trestů. Přijatelná jsou samozřejmě jediné „dodatečná vyšetřovací opatření při pokračování v účinném výkonu trestu vyneseneho soudním orgánem“.

4.8.2 EHSV připomíná, že vlastní konfiskace může být doplněna odsouzením k úhradě trestněprávní, daňové či celní pokuty s cílem vyvážit riziko podvodu na úkor státu, pokud jde o složení majetku získaného nezákonným způsobem. Navrhuje tedy, aby směrnice stanovila posílení spolupráce mezi členskými státy tak, aby si každý z nich mohl být jist tím, že budou jeho rozsudky vykonány. Takové ustanovení je nezbytnou podmínkou pro účinné stíhání.

#### 4.9 *Otázka využití zkonfiskovaných finančních prostředků a jejich navrácení*

4.9.1 Otázka využití těchto finančních prostředků, která vůbec není druhořadá, má přímý vliv na celkovou účinnost strategie konfiskace. Vzhledem k tomu, že přímý prodej tohoto majetku často umožňuje, aby se ho oklikou znovu zmocnily zločinecké organizace, EHSV zdůrazňuje význam přednostního přidělování tohoto majetku na sociální účely, jako je tomu v Itálii. Jak připomněl Evropský parlament <sup>(7)</sup>, má tento přístup dvojitý přínos – pomáhá předcházet organizované trestné činnosti a podporuje hospodářský a společenský rozvoj.

4.9.2 EHSV považuje za důležitou diskusi, kterou na téma využití výnosů z trestné činnosti na sociální účely zahájilo GR pro spravedlnost. Existují různé možnosti, do nichž musí být zapojeny ústřední orgány členských států a které je třeba prozkoumat a uzpůsobit s přihlédnutím k obětem, obecnému zájmu a povaze samotného zmrazeného majetku.

4.9.3 Nutnost respektovat zásadu subsidiarity a zásadu proporcionality nesmí EU bránit v tom, aby navrhla právní rámec v této oblasti (i obecný). EHSV vyzývá členské státy k tomu, aby si vyměňovaly osvědčené postupy v tomto ohledu.

4.9.4 To vyžaduje, aby byla předem stanovena jasná pravidla pro navrácení zkonfiskovaného majetku. Běžně se totiž stává, že stát, na jehož území byl majetek zabaven, není státem, jemuž má být navrácen. V zájmu spravedlnosti a stanovení jednotných pravidel pro členské státy EHSV požaduje, aby EU objasnila tuto otázku, především s ohledem na rámcové rozhodnutí z roku 2006, podle něhož si mají členské státy tento majetek rozdělit na půl.

V Bruselu dne 11. července 2012.

*předseda*  
Evropského hospodářského a sociálního výboru  
Staffan NILSSON

<sup>(7)</sup> Zpráva o organizované trestné činnosti v Evropské unii z října 2011.