

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 20.11.2008
KOM(2008) 766 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI

DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Dochody pochodzące z przestępczości zorganizowanej

Przestępstwo nie popłaca

SPIS TREŚCI

1.	WPROWADZENIE	3
2.	DLACZEGO SKUPIAMY SIĘ NA DOCHODACH Z PRZESTĘPSTWA?	3
3.	BIEŻĄCE KWESTIE DOTYCZĄCE RAM PRAWNYCH UE.....	4
3.1.	Istniejące ramy prawne oraz ich niepełne wdrożenie	4
3.2.	Przekształcenie ram prawnych UE.....	6
3.3.	Argumenty za wprowadzeniem dalszych nowych przepisów	6
4.	WSPÓŁPRACA POMIĘDZY WŁADZAMI PAŃSTWOWYMI	8
4.1.	Utworzenie krajowych biur ds. odzyskiwania mienia	8
4.2.	Utworzenie skutecznych biur ds. odzyskiwania mienia	9
4.3.	Koordinacja działań biur ds. odzyskiwania mienia – rola Europolu i Eurojust.....	10
5.	WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA – KWESTIE DOTYCZĄCE PAŃSTW TRZECICH	11
6.	POZAPRAWNE ŚRODKI TOWARZYSZĄCE.....	11
6.1.	Nowe narzędzia umożliwiające skuteczniejszą identyfikację dochodów pochodzących z przestępstwa	11
6.2.	Wspieranie śledztw finansowych oraz kryminalnej analizy finansowej.....	12
6.3.	Prowadzenie regularnych statystyk porównawczych na temat konfiskat	12
7.	WNIOSKI – DZIESIĘĆ STRATEGICZNYCH CELÓW PRIORYTETOWYCH... 12	

1. WPROWADZENIE

Tematem niniejszego komunikatu jest kwestia konfiskaty oraz odzyskiwania dochodów z przestępstwa na terytorium Unii Europejskiej¹.

W państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE) obowiązują lub współistnieją różne procedury prawne dotyczące konfiskaty mienia pochodzącego z przestępstwa. Warunkiem zarówno skutecznej konfiskaty, jak i współpracy międzynarodowej, jest skuteczność krajowych agencji odpowiedzialnych za wykrywanie takiego mienia.

Unia Europejska może zapewnić wartość dodaną poprzez

- (1) zwiększenie spójności ram prawnych UE i dalsze ich doskonalenie,
- (2) promowanie koordynacji, wymiany informacji i współpracy między agencjami krajowymi,
- (3) udzielanie wsparcia w tworzeniu nowych narzędzi związanych z identyfikacją i wykrywaniem majątku pochodzącego z przestępstwa,
- (4) umożliwienie wykonywania postanowień o zabezpieczeniu i nakazów konfiskaty mienia,
- (5) ułatwianie współpracy z krajami trzecimi poprzez ratyfikację konwencji i promowanie umów o podziale skonfiskowanego mienia,
- (6) pomaganie partnerom w opracowywaniu nowych inicjatyw za pośrednictwem unijnych programów finansowania.

2. DLACZEGO SKUPIAMY SIĘ NA DOCHODACH Z PRZESTĘPSTWA?

Aby utrudnić zorganizowaną działalność przestępczą, konieczne jest pozbawienie przestępców dochodów z przestępstwa. Zorganizowane grupy przestępcze tworzące wielkie międzynarodowe sieci gromadzą znaczne dochody pochodzące z różnego rodzaju działalności przestępczej. Dochody z przestępstwa poddawane są praniu i są ponownie wprowadzane do legalnego obrotu gospodarczego.

Ogromne znaczenie w tej dziedzinie ma skuteczność krajowych systemów walki z praniem pieniędzy oraz współpracy międzynarodowej. Nawet jeżeli dochody z przestępstwa zostały skutecznie wyprane, wciąż istnieje możliwość identyfikacji, zajęcia i odzyskania majątku organizacji przestępczych za pośrednictwem wywiadu i śledztwa finansowego.

Konfiskata i odzyskanie mienia pochodzącego z przestępstwa to bardzo skuteczny sposób na walkę z przestępczością zorganizowaną, której siłą napędową jest w zasadzie zysk².

¹ Komunikat opiera się na organizowanych przez Komisję nieformalnych spotkaniach ekspertów, kontaktach z władzami państw członkowskich, konkluzjach paneuropejskiej konferencji dotyczącej biur ds. odzyskiwania mienia oraz na projekcie wniosków z przeprowadzonego przez Komisję badania w zakresie konfiskat w państwach członkowskich (jeszcze nie opublikowanego).

Konfiskata zapobiega wykorzystywaniu mienia pochodzącego z przestępstw do finansowania innego rodzaju działalności przestępczej, podważaniu zaufania do systemów finansowych i korumpowaniu społeczeństwa. Konfiskata działa odstrasza­jąco poprzez wzmocnienie poczucia nieopłacalności przestępstwa³, co może pomóc w wyeliminowaniu negatywnych wzorców w społecznościach lokalnych. W niektórych przypadkach środki polegające na konfiskacie dochodów z przestępstwa umożliwiają dotarcie do decydentów wewnątrz organizacji przestępczych, do których rzadko docierają dochodzenia lub postępowania sądowe.

Obecnie łączna liczba przypadków konfiskaty odnotowywanych w UE jest stosunkowo niska, a kwoty odzyskane od organizacji przestępczych niewielkie, szczególnie w porównaniu z szacunkowymi przychodami zorganizowanych grup przestępczych. Dlatego też potrzebne jest znacznie częstsze stosowanie procedury konfiskaty.

3. BIEŻĄCE KWESTIE DOTYCZĄCE RAM PRAWNYCH UE

W celu zapewnienia wspólnego podejścia do kwestii konfiskaty mienia, na szczeblu krajowym obecnie wdrażane są cztery decyzje ramowe UE. Z wdrożeniem trzech z nich wiążą się pewne trudności.

3.1. Problem niepełnego wdrożenia obowiązujących przepisów prawnych

*Decyzja ramowa 2001/500/WSiSW*⁴ ujednoliciła pewne przepisy państw członkowskich w zakresie konfiskaty i sankcji karnych z tytułu prania pieniędzy. Przepisy tej decyzji zostały zasadniczo w miarę dobrze transponowane w większości państw członkowskich.

*Decyzja ramowa 2003/577/WSiSW*⁵ stosuje zasadę wzajemnego uznawania postanowień o zabezpieczeniu mienia i środków dowodowych. W jej transpozycji do ustawodawstwa państw członkowskich wystąpiły znaczne opóźnienia. Niewiele informacji jest dostępnych na temat stosowania w praktyce postanowień, które powinny zapewnić możliwość zabezpieczenia mienia lub środków dowodowych znajdujących się w jednym państwie członkowskim na podstawie decyzji podjętej przez organ sądow­niczy innego państwa członkowskiego i przekazania ich bezpośrednio za pomocą specjalnego zaświadczenia do organu sądowego właściwego do wykonania. Okazało się, że wypełnienie zaświadczenia umożliwiającego wnioskowanie o wykonanie postanowienia o zabezpieczeniu sprawia trudności, i że zaświadczenie to nie zawiera wszystkich niezbędnych pól. Dlatego też organy sądow­nicze często powracają do standardowych formularzy wzajemnej pomocy prawnej. Jeżeli tendencja ta się utrzyma, cele wspomnianej powyżej decyzji ramowej nie zostaną w pełni osiągnięte.

² W konkluzjach Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z 12-13 czerwca 2007 r. zachęca się państwa członkowskie do „zwiększenia wysiłków związanych z finansowymi aspektami dochodzeń i postępowań sądowych, np. zajmowaniem mienia”.

³ Badanie w sprawie nielegalnego handlu narkotykami przeprowadzone w 2007 r. przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Zjednoczonego Królestwa wykazało, że konfiskata uznawana jest przez przestępców za poważny środek odstrasza­jący.

⁴ Decyzja ramowa Rady 2001/500/WSiSW z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie prania brudnych pieniędzy oraz identyfikacji, wykrywania, zamrożenia, zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa, Dz.U. L 182 z 5.7.2001, s. 1.

⁵ Decyzja ramowa Rady 2003/577/WSiSW z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie wykonania w Unii Europejskiej postanowień o zabezpieczeniu mienia i środków dowodowych, Dz.U. L 196 z 2.8.2003, s. 45.

Celem *decyzji ramowej 2005/212/WSiSW*⁶ jest zagwarantowanie, że państwa członkowskie wprowadzą w życie skuteczne przepisy dotyczące konfiskaty mienia, w tym przepisy dotyczące wykazania źródła pochodzenia konfiskowanego majątku. W sprawozdaniu z wykonania decyzji z grudnia 2007 r.⁷ Komisja stwierdziła, że większość państw członkowskich powoli wprowadza w życie środki umożliwiające szersze stosowanie konfiskaty. Wydaje się, że postanowienia decyzji są niejasne, co prowadzi do zaledwie częściowej transpozycji. Ponadto decyzja ramowa wprowadza alternatywne kryteria w zakresie rozszerzonych uprawnień do konfiskaty, czego skutkiem mogło być rzeczywiste zawężenie zakresu wzajemnego uznawania. Właściwe władze krajowe wykonują nakazy konfiskaty wydane przez inne państwo członkowskie jedynie wtedy, gdy podstawy konfiskaty są jednakowe ze stosowanymi przez państwo członkowskie przyjmujące nakaz.

*Decyzja ramowa 2006/783/WSiSW*⁸ dotyczy stosowania zasady wzajemnego uznawania nakazów konfiskaty. Konieczna jest lepsza koordynacja wymienionych powyżej kryteriów rozszerzonych uprawnień do konfiskaty z przepisami regulującymi wzajemne uznawanie nakazów konfiskaty. Zgodnie ze wspomnianymi przepisami jednym z dopuszczalnych powodów nieuznania i odmowy wykonania nakazu konfiskaty może być fakt, iż nakaz konfiskaty nie wchodzi w zakres rozwiązania przyjętego w ustawodawstwie krajowym przez państwo wykonujące zgodnie z decyzją ramową 2005/212/WSiSW. Ponadto decyzja ramowa 2006/783/WSiSW zdaje się mieć zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do nakazów konfiskaty wydanych w toku postępowań karnych. Dlatego też nakazy konfiskaty wynikające z procedury konfiskaty w ramach postępowania cywilnego lub rozszerzonego korzystania z kompetencji podatkowych niekoniecznie zostaną zrealizowane we wszystkich państwach członkowskich. Omawiana kwestia wzajemnego uznawania ma ogromne znaczenie, ponieważ powyższe procedury są coraz szerzej stosowane, przede wszystkim w krajach common law, i okazują się bardzo skutecznymi narzędziami uderzającymi w dochody ze zorganizowanej działalności przestępczej. Jest jeszcze zbyt wcześnie na określenie ewentualnych opóźnień w transpozycji powyższej decyzji ramowej do ustawodawstwa krajowego.

Poza wymienionymi powyżej decyzjami ramowymi, środki umożliwiające konfiskatę oraz operacyjną współpracę między państwami członkowskimi w zakresie walki z nadużyciami i praniem pieniędzy, w tym konfiskaty, wprowadza *Protokół drugi⁹ do Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich¹⁰*, którego wejście w życie planuje się przed końcem 2008 r. *Wniosek dotyczący decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu dowodowego dotyczącego przedmiotów, dokumentów i danych, które mają zostać wykorzystane w postępowaniach w sprawach karnych¹¹*, który powinien zostać formalnie przyjęty przed końcem 2008 r., określa zasady dalszych działań w odniesieniu do

⁶ Decyzja ramowa Rady 2005/212/WSiSW z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie konfiskaty korzyści, narzędzi i mienia pochodzących z przestępstwa, Dz.U. L 68 z 15.3.2005, s. 49.

⁷ Sprawozdanie Komisji na podstawie art. 6 decyzji ramowej Rady z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie konfiskaty korzyści, narzędzi i mienia pochodzących z przestępstwa (2005/212/WSiSW), COM (2007) 805.

⁸ Decyzja ramowa Rady 2006/783/WSiSW z dnia 6 października 2006 r. w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do nakazów konfiskaty, Dz.U. L 328 z 24.11.2006, s. 59.

⁹ Protokół drugi sporządzony na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej do Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. C 221 z 19.7.1997, s. 12)

¹⁰ Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Dz.U. C 316 z 27.11.1995, s.49.

¹¹ Wniosek dotyczący decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu dowodowego dotyczącego przedmiotów, dokumentów i danych, które mają zostać wykorzystane w postępowaniach w sprawach karnych, COM(2003) 688 wersja ostateczna z 14.11.2003 r.

postanowień o zabezpieczeniu mienia zgodnie z decyzją ramową 2003/577/WSiSW. Zawiera on również niektóre przepisy protokołu do Konwencji o wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych z roku 2001¹².

3.2. Przekształcenie ram prawnych UE

Podsumowując, obowiązujące akty prawne zostały zaledwie częściowo transponowane. Niektóre postanowienia decyzji ramowych nie są wystarczająco jasne, co powoduje ich częściową transpozycję do ustawodawstwa krajowego. Brak koordynacji kryteriów rozszerzonych uprawnień do konfiskaty z przepisami w zakresie wzajemnego uznawania nakazów konfiskaty przez państwa członkowskie może mieć istotny wpływ na kwestię wzajemnego uznawania nakazów. Istnieją poważne problemy związane z wzajemnym uznawaniem postanowień o zabezpieczeniu i nakazów konfiskaty wynikające z procedury konfiskaty w ramach postępowania cywilnego lub rozszerzonego korzystania z kompetencji podatkowych. Konieczne jest wprowadzenie właściwych i skutecznych mechanizmów zabezpieczania i konfiskaty mienia zagranicą. [W świetle powyższych uwag należy rozważyć przekształcenie wspólnotowych ram prawnych. Byłoby to zgodne z unijną polityką uproszczenia i udoskonalenia prawodawstwa, a także polepszyłyby przejrzystość i spójność istniejących aktów prawnych.

3.3. Argumenty za wprowadzeniem dalszych przepisów

Poza przekształceniem istniejących ram prawnych Komisja rozważy możliwość rozszerzenia pewnych koncepcji prawnych i wprowadzenia nowych przepisów zwiększających możliwości w zakresie konfiskaty. Ponieważ jednak środki związane z konfiskatą (np. odwrócenie ciężaru dowodu) mogą naruszać prawa podstawowe (takie jak prawo do własności i prawo do skutecznego środka zaskarżenia), niezbędne jest przyjęcie wyważonego podejścia i zapewnienie odpowiednich środków ostrożności. W oparciu o praktykę państw członkowskich pod rozważyć można poddać niżej omówione kwestie.

3.3.1. *Konfiskata bez wyroku skazującego w postępowaniu karnym (konfiskata w postępowaniu cywilnym)*

W większości systemów prawnych państw członkowskich konfiskata jest sankcją powiązaną ze skazaniem w postępowaniu karnym. Nowy instrument prawny mógłby wprowadzić możliwość zastosowania konfiskaty bez konieczności uprzedniego wyroku skazującego w postępowaniu karnym (tym samym wprowadzając do prawa wspólnotowego trzecie zalecenie Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy¹³). Na przykład:

(i) w przypadku podejrzenia, że majątek stanowi dochody z poważnych przestępstw wynikającego z różnicy między ich wysokością a wysokością deklarowanych dochodów ich właściciela oraz z faktu, że utrzymuje on stałe

¹² Akt Rady z dnia 16 października 2001 r. ustanawiający, zgodnie z art. 34 Traktatu o Unii Europejskiej, Protokół do Konwencji o wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej (Dz.U. C 326 z 21.11.2001, s. 2)

¹³ Zalecenie 3. z Czterdziestu Zaleceń Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy zachęca państwa członkowskie do rozważenia stosowania środków umożliwiających konfiskatę „bez wymagania uprzedniego wyroku skazującego lub zobowiązujących przestępcę do udowodnienia legalnego pochodzenia mienia, które mogłyby kwalifikować się do konfiskaty”.

kontakty ze znanymi przestępcami. W takim przypadku istnieje możliwość wszczęcia postępowania cywilnego (w wyniku którego może zostać wydany nakaz konfiskaty mienia) na podstawie uzasadnionego założenia, że majątek może pochodzić z dochodów z przestępstwa. W takiej sytuacji ciężar dowodu zostaje odwrócony i to podejrzany zobowiązany jest udowodnić legalność pochodzenia środków;

(ii) w przypadku, gdy osoba podejrzewana o popełnienie pewnych poważnych przestępstw nie żyje, ukrywa się od dłuższego czasu lub z innych powodów nie może wziąć udziału w postępowaniu;

(iii) w niektórych przypadkach zatrzymania środków pieniężnych przez służby celne w związku z naruszeniem rozporządzenia WE w sprawie kontroli środków pieniężnych¹⁴. Istnieje możliwość upoważnienia służb w drodze decyzji administracyjnej do zatrzymania kwot przekraczających 10 000 EUR, które nie zostały zgłoszone przy wjeździe lub wyjeździe z terytorium UE. W razie konieczności konfiskaty takich kwot (na przykład jako dochodów z tytułu uchylania się od płacenia podatków), nieodzowny jest jednak nakaz sądowy. Ponieważ uchylanie się od płacenia podatków nie we wszystkich państwach członkowskich UE podlega ściganiu w ramach postępowania karnego, mógłby to być kolejny przykład konfiskaty w postępowaniu cywilnym.

3.3.2. *Utworzenie nowej kategorii przestępstwa – posiadanie mienia nieznanego pochodzenia*

W państwach członkowskich obowiązują lub współistnieją różne procedury prawne (konfiskata w postępowaniu karnym, konfiskata w postępowaniu cywilnym, wykorzystanie kompetencji podatkowych), których celem jest zajęcie dochodów z przestępstwa. W niektórych państwach członkowskich konfiskaty nie można dokonać bez uprzedniego wyroku skazującego w postępowaniu karnym.

W przypadkach, w których aktywa są nieproporcjonalnie wysokie w porównaniu z deklarowanymi dochodami ich właściciela, lub gdy utrzymuje on stałe kontakty ze znanymi przestępcami, można by wprowadzić nową kategorię przestępstw z tytułu posiadania aktywów nieznanego pochodzenia w celu zajęcia dochodów z przestępstwa. Różnica względem przypadku opisanego w punkcie (i) powyżej polega na tym, że postępowanie toczyłoby się w sądzie karnym oraz że ciężar dowodu nie zostałby całkowicie odwrócony¹⁵.

3.3.3. *Zagwarantowanie wzajemnego uznawania postanowień o zabezpieczeniu i nakazów konfiskaty*

Alternatywne podejście polega na zapewnieniu wzajemnego uznawania postanowień o zabezpieczeniu i nakazów konfiskaty wydanych w innym państwie członkowskim, nawet jeżeli są one oparte na procedurach nieobowiązujących w państwie wykonującym nakaz (np. na procedurach konfiskaty w postępowaniu cywilnym,

¹⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1889/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do Wspólnoty lub wywożonych ze Wspólnoty, Dz.U. L 309 z 25.11.2005, s. 9.

¹⁵ Ta nowa kategoria przestępstwa została wprowadzona we Francji i okazuje się być bardzo skuteczna.

procedurach opartych na rozszerzonym korzystaniu z kompetencji podatkowych). Należy jednak pamiętać, że tego typu przypadki wzajemnego uznawania nakazów mogą wymagać ustanowienia dodatkowych warunków.

3.3.4. *Rozszerzenie zakresu konfiskaty obowiązkowej*

Konfiskata obowiązkowa mogłaby zostać wprowadzona jako skutek wyroku skazującego za niektóre poważne przestępstwa, z których zorganizowane grupy przestępcze czerpią znaczne zyski. Podstawę mógłby stanowić wykaz przestępstw zamieszczony w decyzji ramowej w sprawie rozszerzonej konfiskaty, poszerzony o inne przestępstwa.

3.3.5. *Egzekwowanie obowiązku dostarczania informacji na temat rachunków bankowych*

Przekształcenie mogłoby stanowić okazję do włączenia do nowych ram przepisów wspomnianego już powyżej protokołu z roku 2001, który nie wszedł jeszcze w życie ponieważ nie został do tej pory ratyfikowany przez wystarczającą liczbę państw, w związku z czym nie wszedł w życie. Protokół stanowi, że władze państw członkowskich zobowiązane są przekazywać informacje na temat rachunków bankowych i operacji bankowych określonych osób, a przepisy o tajemnicy bankowej nie mogą stanowić podstawy do odmowy współpracy w tym zakresie. Wprowadzenie w życie takich przepisów znacznie ułatwiłoby wykrywanie mienia pochodzącego z przestępstwa w innych państwach członkowskich. Zastąpienie protokołu przepisami wchodzącymi w zakres nowych ram prawnych dotyczących konfiskaty umożliwiłoby Komisji szybsze nadanie przepisom w tej dziedzinie pełnej skuteczności.

4. WSPÓŁPRACA POMIĘDZY WŁADZAMI KRAJOWYMI

Dochody z przestępstwa coraz częściej uzyskiwane są w krajach innych niż te, w których organizacja przestępcza prowadzi swoją działalność, lub w których wydany został wyrok w postępowaniu karnym. Utrudnia to identyfikację dochodów z przestępstwa oraz ich zabezpieczenie. Współpraca pomiędzy władzami krajowymi i szybka wymiana informacji mają kluczowe znaczenie dla maksymalizacji możliwości konfiskaty dochodów z przestępstwa.

4.1. **Utworzenie krajowych biur ds. odzyskiwania mienia**

Biura ds. odzyskiwania mienia ułatwiają wykrywanie majątków pochodzących z działalności przestępczej, uczestniczą w procedurach konfiskaty, zapewniają należyte zarządzanie zabezpieczonym mieniem oraz pełnią funkcje centralnych krajowych punktów kontaktowych w zakresie działań związanych z konfiskatą mienia.

Do chwili obecnej biura tego typu nie zostały jeszcze utworzone we wszystkich państwach członkowskich UE¹⁶, i znacznie różnią się one między sobą pod względem struktury, uprawnień i sposobu działania. Współpraca pomiędzy władzami krajowymi w tej dziedzinie odbywa się przede wszystkim w ramach nieformalnej sieci CARIN (sieć ekspertów

¹⁶ W pełni rozwinięte biura ds. odzyskiwania mienia działają tylko w Austrii, Belgii, Estonii, Francji, Irlandii, Niderlandach, Niemczech i w Zjednoczonym Królestwie.

wywodzących się z organów ścigania i ekspertów sądowych w zakresie konfiskaty i odzyskiwania mienia)¹⁷.

W oparciu o pozytywne doświadczenia z działalności sieci CARIN, w grudniu 2007 r. przyjęto decyzję Rady 2007/845/WSiSW dotyczącą współpracy pomiędzy biurami ds. odzyskiwania mienia w państwach członkowskich¹⁸. Jej celem jest zapewnienie, by do dnia 18 grudnia 2008 r. państwa członkowskie utworzyły lub wyznaczyły krajowe biura ds. odzyskiwania mienia, które będą służyć jako punkty kontaktowe w zakresie działań związanych z konfiskatą mienia. Poprzez zintensyfikowaną współpracę biura te będą promować możliwie najszybsze wykrywanie na terytorium całej Unii majątków pochodzących z działalności przestępczej. Biura powinny w szczególności być w stanie skutecznie współpracować z jednostkami wywiadu finansowego i organami sądowymi. W związku z powyższym należy organizować coraz więcej szkoleń dla władz sądowych zajmujących się kwestiami wykrywania i konfiskaty mienia.

4.2. Tworzenie skutecznie działających biur ds. odzyskiwania mienia

W najbliższym czasie państwa członkowskie powinny podjąć decyzje dotyczące najlepszych praktycznych sposobów utworzenia krajowych biur ds. odzyskiwania mienia, ich uprawnień w zakresie skutecznego wykrywania i zabezpieczania mienia oraz możliwości wymiany danych.

W ramach wspierania tych starań w marcu 2008 r. zorganizowano paneuropejską konferencję wysokiego szczebla dotyczącą biur ds. odzyskiwania mienia¹⁹. Ustalenia konferencji zostaną wprowadzone w życie poprzez promowanie wymiany najlepszych praktyk i pomoc państwom członkowskim w tworzeniu biur, w szczególności poprzez zorganizowanie w latach 2009 i 2010 wizyt ekspertów z innych biur na życzenie zainteresowanych. Poniżej przedstawiono najcenniejsze zalecenia w zakresie tworzenia skutecznie działających biur w oparciu o wnioski i działalność CARIN:

4.2.1. Struktura biur ds. odzyskiwania mienia

Biura powinna cechować wielodyscyplinarna struktura łącząca doświadczenie organów ścigania, organów sądowych, podatkowych, pomocy społecznej, służb celnych i innych istotnych służb. Przedstawiciele powyższych służb powinni móc wykonywać swoje zwykłe uprawnienia i ujawniać informacje wewnątrz biura bez obowiązku dochowania tajemnicy zawodowej. Biura powinny dysponować odpowiednimi środkami i stanowić centralny punkt kontaktowy dla wszystkich wniosków o pomoc napływających z innych krajów. Powinny one gromadzić wszelkie istotne dane statystyczne na temat zabezpieczania i konfiskaty mienia. Biura, które nie zarządzają bezpośrednio zatrzymanymi środkami, powinny

¹⁷ Sieć CARIN, wspierana przez Komisję i Europol, skupia ekspertów z ponad 40 krajów, w tym z 26 państw członkowskich UE. Jej celem jest wymiana najlepszych praktyk i usprawnianie współpracy międzyinstytucjonalnej w sprawach o zasięgu transgranicznym.

¹⁸ Decyzja Rady 2007/845/WSiSW z dnia 6 grudnia 2007 r. dotycząca współpracy pomiędzy biurami ds. odzyskiwania mienia w państwach członkowskich w dziedzinie wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem, Dz.U. L 332 z 18.12.2007, s. 103.

¹⁹ Konferencja zorganizowana została przez Europol, rządy Austrii i Belgii oraz przy wsparciu ze strony Komisji Europejskiej w ramach programu finansowania „Zapobieganie i zwalczanie przestępczości” (http://ec.europa.eu/justice_home/funding/isec/funding_isec_en.htm).

przynajmniej uzyskiwać informacje na temat zatrzymanych środków od zarządzających nimi organów.

4.2.2. *Wymiana informacji pomiędzy biurami*

Biura powinny wymieniać się informacjami szybko, w miarę możliwości w terminach przewidzianych decyzją ramową nr 2006/960/WSiSW²⁰. Należy dokładniej przeanalizować prawne możliwości spontanicznej wymiany informacji w przypadku każdego biura i jasno określić rodzaj informacji, jakie można uzyskać od każdego biura bez uciekania się do procedur wzajemnej pomocy prawnej. Należy zmienić zaświadczenia umożliwiające wnioskowanie o wykonanie postanowień o zabezpieczeniu i nakazów konfiskaty w innych państwach członkowskich oraz formularze wzajemnej pomocy prawnej tak, by ułatwić korzystanie z nich. Należy opracować szczegółowe wskazówki dotyczące wypełniania formularzy oraz utworzyć znormalizowany bezpieczny kanał komunikacji pomiędzy biurami.

4.2.3. *Uprawnienia nadawane biurom*

Biura ds. odzyskiwania mienia powinny mieć dostęp do wszelkich istotnych baz danych²¹ w celu identyfikacji i wykrywania mienia pochodzącego z przestępstwa oraz informacji finansowych (w idealnym przypadku dostęp do krajowego centralnego rejestru rachunków bankowych), oraz uprawnienia do zastosowania środków przymusu w celu uzyskania takich informacji. Powinny mieć również prawo do tymczasowego zabezpieczenia mienia (np. na co najmniej 72 godziny) by zapobiec rozproszeniu dochodów z przestępstwa między chwilą ich identyfikacji a egzekucją sądowego postanowienia o zabezpieczeniu lub nakazu konfiskaty. Biura powinny mieć także możliwość prowadzenia dochodzeń wspólnie z innymi organami.

W państwach członkowskich obowiązują różne praktyki w odniesieniu do sposobu wykorzystania skonfiskowanego i odzyskanego mienia²². Należy promować praktyki, które wykazały swą skuteczność na szczeblu krajowym.

4.3. **Koordinacja działań biur ds. odzyskiwania mienia – rola Europolu i sieci Eurojust**

Zakres współpracy pomiędzy biurami będzie mieć znaczący wpływ na skuteczne wykonywanie postanowień o zabezpieczeniu i nakazów konfiskaty mienia. Po wyznaczeniu lub utworzeniu biur we wszystkich państwach członkowskich, ich działania należy wspierać i koordynować w celu ułatwienia szybkiej wymiany informacji na temat lokalizacji i własności mienia przestępców.

²⁰ Decyzja ramowa Rady 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej, Dz.U. L 386 z 18.12.2006, s. 89.

²¹ Zarówno otwartych, jak i zamkniętych baz danych, takich jak rejestr ksiąg wieczystych, rejestr przedsiębiorstw, rejestr pojazdów, rejestr skazanych oraz do baz danych instytucji finansowych, policji, organów podatkowych, organów pomocy społecznej itp.

²² Przykładowo w Zjednoczonym Królestwie mienie dzieli się pomiędzy organy, które przyczyniły się do ich odzyskania, natomiast we Włoszech są one często przekazywane organizacjom pozarządowym na cele społeczne.

Warto rozważyć możliwość powierzenia roli koordynacyjnej Europolowi, którego biuro ds. mienia przestępczego odnotowało już znaczne sukcesy w udzielaniu pomocy urzędnikom prowadzącym śledztwa finansowe. W 2007 r. udzieliło wsparcia w 133 dochodzeniach w sprawie wykrywania dochodów z przestępstwa i zapewniło wiedzę fachową biurom ds. odzyskiwania mienia. Aby ułatwić wzajemne uznawanie postanowień o zabezpieczeniu lub nakazów konfiskaty mienia, władze krajowe powinny w większym stopniu angażować Eurojust w dochodzenia. W 2007 r. dziedziny tej dotyczyło 30 z ponad 1000 spraw prowadzonych przez Eurojust.

5. WSPÓLPRACA MIĘDZYNARODOWA – KWESTIE DOTYCZĄCE PAŃSTW TRZECICH

Konfiskata dochodów z przestępstwa jest kwestią o wymiarze światowym, ponieważ przestępcy w dalszym ciągu nabywają legalne majątki zarówno na terytorium UE, jak i w innych regionach świata. Bliską współpracę międzynarodową w zakresie konfiskat należy rozwijać nie tylko wewnątrz Unii Europejskiej, lecz również z krajami trzecimi. Dostępne instrumenty prawne UE w niewystarczającym stopniu regulują te kwestie.

Jednak postanowienia dotyczące konfiskaty dochodów z przestępstwa zawarto w wielu konwencjach międzynarodowych w celu promowania współpracy międzynarodowej w zakresie identyfikacji, wykrywania i konfiskaty dochodów pochodzących z działalności przestępczej. Do najważniejszych należą Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciw międzynarodowej przestępczości zorganizowanej („UNTOC”), Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciw korupcji („UNCAC”) oraz konwencje Rady Europy o praniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa („konwencje strasburskie”). Wiele ważnych zapisów powyższych konwencji nie zostało jeszcze wprowadzonych do prawa wspólnotowego. Komisja będzie kontynuować starania zmierzające do zapewnienia ratyfikacji tych konwencji przez Unię Europejską i państwa członkowskie oraz ich niezwłocznego wdrożenia, a także zachęcać kraje trzecie do podjęcia takich działań.

Projekty dotyczące odzyskiwania i konfiskaty mienia są w toku również na kilku forach międzynarodowych, takich jak Grupa G8, ONZ i Bak Światowy.

Współpraca międzynarodowa w zakresie konfiskaty nie zawsze przynosi zadowalające efekty ze względu na zróżnicowane chęci współpracy. Konieczne jest promowanie bardziej aktywnej współpracy z krajami trzecimi, w szczególności poprzez popularyzowanie umów o podziale mienia, również dotyczących konfiskaty równowartości oraz rozpowszechniania najlepszych praktyk. W 38. zaleceniu Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy oraz w nocie interpretacyjnej do tego zalecenia zachęca się kraje do wprowadzania regulacji w zakresie koordynacji procedur zajmowania i konfiskaty mienia oraz podziału skonfiskowanego mienia pochodzącego z przestępstwa. Podobny zapis zawarto w konwencji Rady Europy z 2005 r. Komisja mogłaby promować wymianę najlepszych praktyk w omawianej dziedzinie pomiędzy państwami członkowskimi UE.

6. POZAPRAWNE ŚRODKI TOWARZYSZĄCE

6.1. Nowe narzędzia skuteczniej wspierające procedury konfiskaty

Aby ułatwić wnioskowanie o identyfikację i wykrycie mienia pochodzącego z przestępstwa, każde biuro ds. odzyskiwania mienia powinno mieć dostęp do centralnych rejestrów

krajowych. Jeżeli takie rejestry nie istnieją, zachęca się państwa członkowskie do ich utworzenia.

Należy również zbadać możliwości poprawy dostępności informacji na temat niezrealizowanych postanowień o zabezpieczeniu i nakazów konfiskaty mienia na terytorium Unii Europejskiej, między innymi poprzez utworzenie stosownego wykazu. Umożliwiłyby to lepszą kontrolę nad przebiegiem procedur zabezpieczenia i konfiskaty mienia oraz tworzenie statystyk na temat czasu potrzebnego na wykonanie decyzji sądowych w tej dziedzinie.

6.2. Wspieranie śledztw finansowych oraz kryminalnej analizy finansowej

Śledztwa finansowe i kryminalna analiza finansowa są głównymi elementami walki z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem finansowym. Promowanie ich szerszego wykorzystania²³ jako sposobów egzekwowania prawa we wszystkich państwach członkowskich UE, usprawni identyfikację i wykrywanie dochodów pochodzących z przestępstwa.

Komisja pracuje z Europolem i kilkoma państwami członkowskimi nad projektem obejmującym utworzenie zestawu wspólnych minimalnych standardów szkolenia dla urzędników prowadzących śledztwa finansowe (obejmującego osiem obszarów wiedzy i umiejętności), unijnego systemu akredytacji oraz zapewnienie szkoleń w państwach członkowskich w oparciu o te standardy. Odpowiednie pakiety szkoleniowe powstają w niektórych krajowych centrach doskonałości. Pierwszych wyników prac oczekuje się w 2009 r.

6.3. Prowadzenie regularnych statystyk porównawczych na temat konfiskat

Konieczna jest większa dostępność wyższej jakości statystyk na temat mienia zabezpieczonego i skonfiskowanego. Dostępne dane są bardzo ograniczone i pochodzą głównie z krajowych baz danych lub ze sprawozdań z wzajemnej oceny zgodności z przepisami w zakresie prania pieniędzy publikowanych przez Grupę Specjalną ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Komitet Rady Europy MONEYVAL.

Zgodnie z unijnym planem działania w zakresie statystyk na temat przestępczości na lata 2006-2010 toczą się prace nad stworzeniem nowej metodologii gromadzenia danych statystycznych na temat prania pieniędzy, które byłyby porównywalne pomiędzy państwami członkowskimi. Metodologia ta przewiduje gromadzenie informacji na temat zabezpieczonego, skonfiskowanego i odzyskanego mienia pochodzącego z przestępstwa. Powstające statystyki mogą się również przyczynić do oceny skuteczności procedur konfiskaty w poszczególnych krajach.

7. WNIOSKI – DZIESIĘĆ STRATEGICZNYCH CELÓW PRIORYTETOWYCH

Skuteczne zwalczanie przestępczości polega na uderzaniu w przestępców tam, gdzie dotknie ich to najsilniej. Konfiskata i odzyskiwanie mienia pochodzącego z przestępstwa uderza w ich zasoby finansowe i jest kluczowym elementem szerszej unijnej strategii zwalczania przestępstw finansowych.

²³ W latach 2002-2005 Komisja sfinansowała kilka projektów dotyczących rozwoju powyższych technik.

Należy zrobić więcej, by podkreślić znaczenie konfiskaty jako jednej z najskuteczniejszych metod walki z przestępczością zorganizowaną. Celem następujących kierunków działania jest zapewnienie utrzymania przez UE najwyższych standardów w tej dziedzinie.

- (1) Przyszłe przekształcenie istniejących ram prawnych UE poprawiłoby przejrzystość i spójność, a także rozszerzyłyby istniejące koncepcje prawne i wprowadziło nowe przepisy.
- (2) Państwa członkowskie powinny dokończyć transpozycję obowiązujących przepisów i wdrożyć decyzję Rady 2007/845/WSiSW poprzez wyznaczenie lub utworzenie biur ds. odzyskiwania mienia, które byłyby w stanie szybko wymieniać się między sobą informacjami, posiadałyby odpowiednie uprawnienia i działały w oparciu o najlepsze praktyki.
- (3) Należy wyeliminować praktyczne przeszkody w realizacji procedur konfiskaty mienia w państwach członkowskich. Pod koniec 2008 r. Komisja przeprowadzi rozmowy z państwami członkowskimi w oparciu o badanie Komisji oceniające skuteczność działań państw członkowskich w celu promowania praktyk, które przyniosły najlepsze efekty na szczeblu krajowym.
- (4) Unijne biura ds. odzyskiwania mienia powinny odbywać regularne spotkania w ramach nieformalnej platformy celem zapewnienia skutecznej wymiany informacji, koordynacji i współpracy. Zachęca się Europol do odgrywania roli koordynatora działań krajowych biur ds. odzyskiwania mienia.
- (5) Warto opracować i wdrożyć system oceny skuteczności biur (w miarę możliwości w oparciu o ocenę wzajemną).
- (6) Należy zwiększyć zaangażowanie Eurojustu w ułatwianie współpracy na poziomie sądowym oraz promowanie wzajemnego uznawania w kwestiach konfiskaty mienia, jak również ułatwianie wzajemnych kontaktów pomiędzy biurami ds. odzyskiwania mienia i organami sądowymi.
- (7) Priorytetem mogłoby być opracowanie i wdrożenie wspólnego unijnego programu szkoleń dla urzędników prowadzących śledztwa finansowe. Państwa członkowskie powinny rozważyć zwiększenie nakładów na kryminalną analizę finansową i śledztwa finansowe na szczeblu krajowym.
- (8) Państwa członkowskie mogłyby opracować lepsze statystyki na temat zabezpieczonego, skonfiskowanego i odzyskanego mienia pochodzącego z przestępstwa. Dane te powinny być porównywalne pomiędzy poszczególnymi krajami. Statystyki ułatwiłyby ocenę skuteczności istniejących systemów konfiskaty.
- (9) Komisja i państwa członkowskie powinny zastanowić się w jaki sposób udostępnić biurom ds. odzyskiwania mienia w innych państwach członkowskich oraz w krajach trzecich informacje niezbędne do identyfikacji i wykrywania mienia pochodzącego z przestępstwa na ich terytorium, w miarę możliwości poprzez organizację centralnych rejestrów.
- (10) Europol, Eurojust i państwa członkowskie powinny podjąć współpracę w celu poprawy dostępności informacji na temat niewykonanych postanowień o

zabezpieczeniu i nakazów konfiskaty mienia na terytorium Unii Europejskiej, między innymi poprzez utworzenie stosownego wykazu.