



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 17.12.2007
KOM(2007) 805 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE

**na základě článku 6 rámcového rozhodnutí Rady ze dne 24. února 2005 o konfiskaci
výnosů a majetku z trestné činnosti a nástrojů trestné činnosti (2005/212/SVV)**

1. ÚVOD

Článek 6 rámcového rozhodnutí Rady 2005/212/SVV¹ ze dne 24. února 2005 o konfiskaci výnosů a majetku z trestné činnosti a nástrojů trestné činnosti (dále jen „rámcové rozhodnutí“) ukládá Komisi povinnost vypracovat písemnou zprávu o opatřeních přijatých členskými státy k dosažení souladu s tímto rámcovým rozhodnutím.

Účelem rámcového rozhodnutí přijatého z podnětu Dánského království je: „zajistit, aby všechny členské státy měly účinná pravidla pro konfiskaci výnosů z trestné činnosti, mimo jiné i ve vztahu k důkaznímu břemeni týkajícímu se zdroje majetku osoby odsouzené za trestný čin související s organizovanou trestnou činností“. Hlavním cílem rámcového rozhodnutí je, aby členské státy přijaly opatření umožňující dva typy konfiskace:

- úplnou nebo částečnou konfiskaci nástrojů trestných činů a výnosů z trestných činů, za něž lze uložit trest odnětí svobody s horní hranicí sazby přesahující jeden rok, nebo majetku, jehož hodnota odpovídá těmto výnosům,
- úplnou nebo částečnou konfiskaci majetku patřícího přímo nebo nepřímo osobě, která byla uznána vinnou ze spáchání závažných trestných činů, zejména pokud tento majetek pochází z trestné činnosti.

Komise se domnívá, že je naprosto nezbytné zabývat se konfiskací nástrojů trestné činnosti a výnosů a majetku z trestné činnosti, protože se jedná o účinný prostředek boje s organizovanou trestnou činností. Je to totiž způsob, jakým lze pachatele trestných činů připravit o jejich finanční prostředky, a tak omezit nejen jejich další škodlivé aktivity, ale i znemožnit jim užívání majetku, kterým se obklopují pro své vlastní pohodlí.

1.1. Kontext vzniku rámcového rozhodnutí

Konfiskace příjmů z trestné činnosti je již dlouhodobě považována za účinný prostředek boje s organizovanou trestnou činností. Akční plány Evropské rady zaměřené na boj s tímto jevem vždy zdůrazňují, že je nutné připravit organizovanou trestnou činnost o její hlavní motivaci, a to o zisk.

Ve Strategii Evropské unie pro počátek nového tisíciletí² se uvádí, že „Evropská rada je rozhodnuta zajistit přijetí konkrétních opatření vedoucích k vysledování, zmrazení, zajištění a konfiskaci výnosů z trestné činnosti“.

Evropská unie již přijala ucelený soubor nástrojů. Dne 26. června 2001 Rada přijala rámcové rozhodnutí 2001/500/SVV³ o praní peněz, identifikaci, vysledování, zmrazení, zajištění a propadnutí nástrojů trestné činnosti a výnosů z ní. Toto rámcové rozhodnutí umožnilo dosáhnout dalšího pokroku sbližováním vnitrostátních právních předpisů týkajících se konfiskace majetku pocházejícího z organizované trestné činnosti. Rámcové rozhodnutí Rady 2003/577/SVV⁴ ze dne 22. července 2003 umožňuje v Evropské unii vykonávat příkazy k zajištění majetku nebo důkazních prostředků. Rada rovněž přijala rámcové rozhodnutí

¹ Úř. věst. L, 15. 3. 2005.

² „Předcházení organizované trestné činnosti a boj proti ní: Strategie Evropské unie pro počátek nového tisíciletí“, Úř. věst. C 124, 3. 5. 2000, s. 1.

³ Úř. věst. L 182, 5. 7. 2001.

⁴ Úř. věst. L 196, 2. 8. 2003.

2006/783/SVV⁵ ze dne 6. října 2006 o uplatňování zásady vzájemného uznávání příkazů ke konfiskaci.

2. ÚČEL ZPRÁVY A METODA HODNOCENÍ

Rámcová rozhodnutí Rady jsou závazná pro členské státy co do výsledku, kterého má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. Nemají přímý účinek. Jelikož Komise nemá v rámci třetího pilíře pravomoc zahájit řízení pro nesplnění povinnosti vůči členskému státu, jsou povaha a účel této zprávy omezeny na faktické vyhodnocení přijatých prováděcích opatření.

Tato zpráva se soustřeďuje na vyhodnocení článků 2 a 3, které tvoří hlavní část rámcového rozhodnutí a shrnují nejdůležitější povinnosti související s jeho účelem.

Za kritéria pro vyhodnocení této zprávy si Komise zvolila obecná kritéria, která byla v roce 2001⁶ přijata pro hodnocení provádění rámcových rozhodnutí. Kromě toho použila i kritéria specifická pro toto rámcové rozhodnutí.

Ustanovení čl. 6 odst. 2 rámcového rozhodnutí stanoví, že na základě písemné zprávy vypracované s pomocí údajů předložených členskými státy k 15. březnu 2007 a zprávy Komise Rada vyhodnotí nejpozději do 15. června 2007, do jaké míry členské státy přijaly nezbytná opatření.

V době vypracování této zprávy byly k dispozici právní předpisy 16 členských států (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, HU, IE, LT, MT, NL, PL, RO, SE), Deset z nich (BE, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, HU, NL, PL) provedlo rámcové rozhodnutí téměř úplně, v mnoha případech s výjimkou článku 1 a občas s výjimkou ustanovení, která mají v porovnání s celkovým záběrem rámcového rozhodnutí menší význam, a šest z nich provedlo rozhodnutí částečně (BG, IE, LT, MT, RO, SE). Pět členských států (EL, IT, LV, LU, PT) oznámilo, že se jejich příslušná legislativní opatření připravují. Šest členských států (AT, CY, ES, SK, SI, UK) dosud Komisi nesdělilo, jaká jsou jejich vnitrostátní opatření.

Je třeba poznamenat, že některé členské státy zaslaly srovnávací tabulku a komentář, kde vysvětlily obecný a konkrétní přístup, který ve svém vnitrostátním právu zvolily, a uvedly odkazy na platné právní předpisy. Povinnost sdělit znění právních předpisů, jimiž se rámcové rozhodnutí provádí, však některé členské státy nesplnily úplně a některé členské státy svůj, byť velmi podrobný komentář vůbec nedoložily zněním svých právních předpisů.

Tato zpráva analyzuje ustanovení, jimiž se částečně nebo úplně provádí rámcové rozhodnutí, a případné doprovodné komentáře, které předložilo šestnáct členských států, i informace o návrzích právních předpisů, které předložily dva další členské státy (IT, LU).

3. ANALÝZA PŘIJATÝCH OPATŘENÍ

Článek 1 - Definice

Článek 1 rámcového rozhodnutí definuje pojmy: „výnosy“, „majetek“, „nástroje“, „konfiskace“ a „právnícká osoba“. Tyto pojmy jsou zásadní, protože v prováděcích právních předpisech slouží jako reference, které umožňují zajistit používání pojmů stejné povahy a stejného smyslu.

⁵ Úř. věst. L 328, 24. 11. 2006, s. 59-78.

⁶ KOM(2001) 771, 13. 12. 2001, bod 1.2.2.

Některé členské státy (BG, CZ, FR, HU, LT, MT, SE) předložily podklady o provedení tohoto článku, v některých případech částečně. Některé státy (DE, DK, EE, FI, NL, PL) neposkytly žádné informace. Další členské státy (FR, HU, IE, MT) zdůraznily, že nebylo nutné některé definice zohledňovat, protože i když nejsou obsaženy v jejich právních předpisech, jsou známy a nevyvolávají žádné nejasnosti. Podle názoru Komise je důležité, aby se tyto definice použily ve vnitrostátních právních předpisech, protože je to nesmírně užitečné pro vyjasnění způsobu, jakým jsou tyto pojmy zohledňovány ve vnitrostátních právních předpisech. Pokud nejsou tyto informace k dispozici, je pro Komisi někdy obtížné, až nemožné zjistit, zda byla ustanovení rámcového rozhodnutí správně provedena.

Článek 2 – Základní konfiskace

Článek 2 představuje základní ustanovení. Odstavec 1 ukládá členským státům, aby umožnily úplnou nebo částečnou konfiskaci nástrojů trestných činů a výnosů z trestných činů, za něž lze uložit trest odnětí svobody s horní hranicí sazby přesahující jeden rok, nebo majetku, jehož hodnota odpovídá těmto výnosům. Tato hranice již byla odsouhlasena ve výše uvedeném rámcovém rozhodnutí Rady 2001/500/SVV. Rozdíl je v tom, že byla vypuštěna možnost výhrad, které dovolovaly neuložit konfiskaci v případě daňových trestných činů.

Ustanovení čl. 2 odst. 1 se při provádění v členských státech setkalo s nejmenšími obtížemi. Zdá se, že některé členské státy stanovily konfiskaci jen částečně podle její povahy. Třináct členských států toto ustanovení zcela provedlo do svého vnitrostátního práva (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, FI, LU, LT, MT, NL, PL, SE).

IE připravuje opatření směřující k úplnému souladu s čl. 2 odst. 1. LT se pro účely článku 2 odvolává na řízení spojené se zmrazením majetku. FR prohlásila, že v souladu s bodem 11 odůvodnění (dodržování základních zásad členského státu) nemůže ve Francii vést ke konfiskaci porušení tiskového zákona.

Je třeba poznamenat, že co se týče délky trestu odnětí svobody, která určuje hranici, od níž je konfiskace povinná, členské státy (přinejmenším BE, CZ, DE, DK, EE, LT, MT) nestanoví minimální hranici, protože ukládají konfiskaci za veškerou trestnou činnost.

V souladu s čl. 2 odst. 2 některé členské státy (BE, BG, LT) používají v případě daňových trestných činů k odebrání výnosů z trestného činu pachateli i jiná než trestní řízení. Z předložených právních předpisů vyplývá, že některé členské státy nepřijaly na základě rámcového rozhodnutí ustanovení v tomto smyslu. To však neznamená, že ve vnitrostátních právních předpisech těchto členských států neexistují jiné typy řízení.

Článek 3 – Rozšířená konfiskace

Článek 3, i když nedosahuje ambicí původního návrhu, představuje skutečnou přidanou hodnotu tohoto rámcového rozhodnutí. Jeho cílem je zajistit, aby všechny členské státy měly v oblasti konfiskace právní úpravu týkající se zdroje majetku odsouzené osoby, která byla uznána vinnou ze spáchání trestného činu souvisejícího s organizovanou trestnou činností. Tento článek ukládá členským státům povinnost, aby na základě jednoho ze tří případů stanovených v odstavci 2 umožnily úplnou nebo částečnou konfiskaci majetku patřícího přímo nebo nepřímo osobě, která byla uznána vinnou ze spáchání určitých trestných činů.

Oblast působnosti – článek 3 – odstavec 1:

Aby se zohlednily požadavky na proporcionalitu mezi uloženým trestem a závažností trestného činu, rámcové rozhodnutí vymezuje limity povinnosti zavést možnost rozšířené konfiskace:

- jednak tuto povinnost stanoví pouze pro taxativní výčet harmonizovaných trestných činů, který byl vypracován na základě šesti rámcových rozhodnutí (padělání eura, praní peněz, obchodování s lidmi, nezákonná imigrace, pohlavní vykořisťování a dětská pornografie a obchod s drogami nebo terorismus), za které mají členské státy povinnost uložit tresty odnětí svobody s horní hranicí sazby nejméně 5 až 10 let a v případě praní peněz nejméně 4 roky,
- jednak, s výjimkou teroristických činů, je povinnost stanovit možnost rozšířené konfiskace nařízena pouze pro trestné činy spáchané ve zločinném spolčení.

Je třeba upřesnit, že povinnost stanovit možnost rozšířené konfiskace se týká pouze případu, kdy je trestný čin takové povahy, že z něj může plynout finanční prospěch.

Obecně členské státy zavedly zvláštní ustanovení o rozšířené konfiskaci nejméně v rozmezí výše uvedených šesti rámcových rozhodnutí a rámcového rozhodnutí ohledně boje proti terorismu. Trestné činy spadající do působnosti těchto rámcových rozhodnutí jsou totiž obecně považovány za dostatečně závažné, aby odůvodnily zvláštní opatření. Co se týče délky trestu, která určuje povinnou hranici pro provedení konfiskačního opatření a podle které se rozlišuje, zda se jedná o praní peněz nebo ne, ukazuje se, že většina členských států zde nečiní žádný rozdíl. Pokud jde o požadavek, aby se rámcové rozhodnutí uplatňovalo přinejmenším v případě, kdy jsou trestné činy takové povahy, že z nich může plynout finanční prospěch, zdá se, že velmi mnoho členských států tuto podmínku nepřevzalo, což ponechává větší pružnost při provádění rámcového rozhodnutí.

Některé členské státy (BG, DE, EE, FI, FR) uplatňují rozšířenou konfiskaci, aniž by se nezbytně muselo jednat o trestné činy soustavně spadající do rámce zločinného spolčení. Je tomu tak pravděpodobně i v případě Polska. BE, BG, CZ, DK, FR jsou těmi členskými státy, které uvedly, že tuto oblast působnosti rámcového rozhodnutí zcela provedly. V dokumentu předloženém LT se neobjevují opatření, která by mohla být připojena k některému z opatření stanovených rámcovým rozhodnutím. DE zatím neprovedlo rámcové rozhodnutí v oblasti některých trestných činů ve spojitosti s dětskou pornografií. Některé členské státy provedly pouze část rámcového rozhodnutí (EE, FI).

Nezbytná opatření – článek 3 – odstavec 2:

Nejvíce obtíží zřejmě vzniklo při provádění čl. 3 odst. 2. Jde hlavně o právní tradice a základní právní zásady související zejména s dokazováním, obvykle požadovanou spojitostí mezi trestným činem, který vede k odsouzení, a tím, co je zkonfiskováno, právem na spravedlivý proces, ale také proporcionalitou mezi trestem a vytýkanými skutečnostmi. Přitom některé členské státy zacházejí ještě dál a umožňují soudům udělit trest úplné nebo částečné konfiskace majetku odsouzené osoby, aniž by bylo nutné prokazovat, že majetek pochází z trestné činnosti.

Rozšířené konfiskační opatření, které členské státy musejí přijmout, musí být nejméně jedno ze třech opatření stanovených v čl. 3 odst. 2 písm. a), b) a c). Ve všech případech tato opatření umožňují konfiskaci majetku pocházejícího z trestné činnosti přímo nesouvisející s trestným činem, za který je osoba odsouzena. To znamená, že trestný čin, který vede k odsouzení, a to, co je zkonfiskováno, spolu nesouvisejí, ani pokud jde o povahu majetku ani o jeho velikost. Jedná se o zásadu rozšířené konfiskace majetku odsouzeného. Písmeno a) se vztahuje na majetek pocházející z trestné činnosti v době před odsouzením, zatímco písmeno b) se vztahuje na majetek pocházející z „podobné“ činnosti. Písmeno c) se vztahuje na nepoměr mezi hodnotou majetku a hodnotou legálního příjmu odsouzené osoby.

Vzhledem k tomu, že členské státy přijaly různorodá opatření, definovaná podle jejich právního systému a charakterizovaná právními konstrukcemi, které často nemají stejnou stavbu, bývá obtížné určit, kterým (alespoň jedním) z těchto opatření konkrétní členský stát dosáhl souladu, pokud to sám neupřesnil. Stručně:

- BG, DE, FI a PL splňují, přímo nebo nepřímo, opatření stanovená v písmeni a)
- EE splňuje, přímo nebo nepřímo, opatření stanovené v písmeni c)
- CZ, FR, DK, NL splňují, přímo nebo nepřímo, opatření stanovená v písmenech a), b) a c).
- BE, BG splňují, přímo nebo nepřímo, opatření stanovená v písmenech a) a b).

LU, IE a IT připravují reformu, která má zavést rozšířené konfiskační pravomoci. Nejméně tři členské státy (BG, CZ, FR) ukládají úplnou nebo částečnou konfiskaci majetku jako trest pro odsouzenou osobu nezávisle na tom, zda byl prokázán nezákonný původ majetku, a to u všech nebo některých trestných činů, které spadají do působnosti rozhodnutí.

Oblast působnosti rozšířená na třetí strany – článek 3 – odstavec 3:

Co se týče tohoto nepovinného ustanovení podle čl. 3 odst. 3, ukazuje se, že některé členské státy ukládají konfiskaci majetku, který by mohl „patřit“ odsouzené osobě, ale který podle zákona patří některému z jejích společníků nebo právnické osobě, na kterou má odsouzený rozhodující vliv. Jedná se, ať už jde o celé ustanovení nebo jeho části, přinejmenším o tyto členské státy: BE, BG, CZ, DK, EE, FI.

Jiné než trestní řízení k odnětí majetku – článek 3 – odstavec 4:

Ustanovení čl. 3 odst. 4 stanoví, že členské státy mohou k odnětí majetku pachateli použít jiná než trestní řízení. To je případ SE.

Z předložených právních předpisů vyplývá, že CZ, DE, BE, FR, EE, FI, BG, NL nepřijaly ustanovení tohoto typu. Neznamená to, že v jejich vnitrostátních právních předpisech neexistují jiné typy řízení.

Články čtyři a pět: Opravné prostředky a záruky

Účinné opravné prostředky musejí v rámci členských států chránit práva osob, kterých se týkají články 2 a 3. Tímto rámcovým rozhodnutím nemůže být dotčena povinnost dodržovat základní práva a právní zásady.

Většina členských států nepředložila přesné informace o provedení povinností vyplývajících z článků 4 a 5. Komise tedy nemůže posoudit, do jaké míry vnitrostátní právní předpisy v tomto směru splňují požadavky rámcového rozhodnutí. Vzhledem k významu opravných prostředků při dodržování základních práv a zásad bude Komise i nadále věnovat zvláštní pozornost provádění těchto ustanovení do vnitrostátního práva.

4. ZÁVĚRY

V současné době pouze šestnáct členských států sdělilo znění ustanovení, která provádějí toto rámcové rozhodnutí do vnitrostátního práva. Komise považuje za znepokojivé, že provádění tohoto rámcového rozhodnutí v členských státech tak málo pokročilo. Připomíná členským státům, že boji s organizovanou trestnou činností prostřednictvím odnětí prostředků a finančních příjmů samy přikládají velký význam. Komise dále zdůrazňuje, že tento význam se rovněž odráží v trestněprávních úmluvách Rady Evropy z let 1990 a 2005 o praní peněz, vysledování, zajištění a konfiskaci výnosů z trestné činnosti a v Úmluvě OSN proti nadnárodní organizované trestné činnosti z roku 2000. Přijetí silných a ucelených právních

předpisů na vnitrostátní úrovni je totiž nezbytným základem pro účinný boj s organizovanou trestnou činností na úrovni Evropské unie.

Komise vyzývá členské státy, aby si tuto zprávu prostudovaly a využily příležitosti k poskytnutí všech dalších příslušných informací Komisi a generálnímu sekretariátu Rady, a splnily tak závazky, které pro ně vyplývají z článku 6 rámcového rozhodnutí. Komise rovněž vyzývá ty členské státy, které uvedly, že připravují příslušné právní předpisy, aby je přijaly co nejdříve a sdělily generálnímu sekretariátu Rady a Komisi jejich znění. Komise lituje, že šest členských států doposud nepředložilo žádné informace a vyzývá tyto státy, aby neprodleně sdělily všechny údaje ohledně provedení rámcového rozhodnutí do jejich vnitrostátního práva.

Komise má v úmyslu přijmout na konci roku 2008 sdělení o „výnosech z trestné činnosti“, kde budou analyzovány nástroje konfiskace a vymáhání majetku pocházejícího z trestné činnosti a kde bude posouzeno, jak posílit spolupráci mezi policejními a soudními orgány, a tak připravit zločince o jejich nezákonné příjmy.