



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 17.12.2007
KOM(2007) 805 wersja ostateczna

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)**

1. WSTĘP

Zgodnie z art. 6 decyzji ramowej 2005/212/WSiSW¹ Rady z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie konfiskaty korzyści, narzędzi i mienia pochodzących z przestępstwa (zwanej dalej „decyzją ramową”) Komisja musi sporządzić pisemne sprawozdanie na temat środków powziętych przez państwa członkowskie w celu wykonania tej decyzji ramowej.

Podjęta z inicjatywy Królestwa Danii, decyzja ramowa zmierza do: „... zapewnienia, że wszystkie państwa członkowskie posiadają skuteczne przepisy regulujące konfiskatę korzyści pochodzących z przestępstwa, między innymi w odniesieniu do ciężaru dowodu dotyczącego źródła pochodzenia majątku posiadanego przez osobę uznaną za winną popełnienia przestępstwa związanego z przestępczością zorganizowaną”. Celem decyzji ramowej jest przede wszystkim podjęcie przez państwa członkowskie środków pozwalających na dokonanie dwóch rodzajów konfiskaty:

- wszystkich lub części narzędzi i korzyści pochodzących z przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności w wymiarze powyżej jednego roku lub mienia, którego wartość odpowiada takim korzyściom,
- całości lub części mienia należącego, bezpośrednio lub pośrednio, do osoby skazanej za poważne przestępstwo, w szczególności jeżeli mienie to pochodzi z działalności przestępczej.

Komisja uważa, że wprowadzenie konfiskaty narzędzi, korzyści i mienia pochodzących z przestępstwa ma wielkie znaczenie, ponieważ chodzi o skuteczny środek zwalczania przestępczości zorganizowanej. W istocie jest to sposób, dzięki któremu można pozbawić przestępców ich środków finansowych, ograniczając im w ten sposób możliwość szkodliwego działania, jak również uniemożliwić im korzystanie z mienia, którym się otaczają dla własnej wygody.

1.1. Kontekst wydania decyzji ramowej

Konfiskata dochodów pochodzących z przestępstwa jest od dawna uważana za skuteczny środek zwalczania przestępczości zorganizowanej. Plany działania Rady Europejskiej, zmierzające do zwalczania tego zjawiska, niezmiennie podkreślają konieczność pozbawienia przestępczości zorganizowanej jej głównej motywacji, to znaczy zysku.

Strategia Unii Europejskiej na nowe tysiąclecie² głosi, że „Rada Europejska jest zdecydowana czuwać, by zostały przyjęte konkretne środki pozwalające na wykrywanie, zamrażanie, zajmowanie i konfiskowanie korzyści pochodzących z przestępstwa”.

Unia wprowadziła do tej pory spójny pakiet instrumentów. W dniu 26 czerwca 2001 r., Rada przyjęła decyzję ramową 2001/500/WSiSW³ w sprawie prania brudnych pieniędzy oraz identyfikacji, wykrywania, zamrożenia, zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz dochodów pochodzących z przestępstwa. Ta decyzja ramowa umożliwiła posunięcie się o kilka kroków

¹ Dz.U. L z 15.3.2005.

² „Zapobieganie i kontrola przestępczości zorganizowanej: strategia Unii Europejskiej na następne tysiąclecie”, Dz.U. C 124 z 3.5.2000, str. 1.

³ Dz.U. L 182 z 5.7.2001.

do przodu, przewidując zbliżenie przepisów krajowych dotyczących konfiskaty majątku pochodzącego z przestępczości zorganizowanej. Decyzja ramowa 2003/577/WSiSW⁴ Rady z dnia 22 lipca 2003 r. pozwala na wykonanie w Unii Europejskiej postanowień o zabezpieczeniu mienia i środków dowodowych. Rada przyjęła również decyzję ramową 2006/783/WSiSW⁵ z dnia 6 października 2006 r. w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do nakazów konfiskaty.

2. CEL NINIEJSZEGO SPRAWOZDANIA I METODA OCENY

Decyzje ramowe Rady wiążą państwa członkowskie w zakresie rezultatu jaki należy osiągnąć, pozostawiając organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Nie mają one skutku bezpośredniego. Ponieważ Komisja nie jest upoważniona, w ramach trzeciego filaru, do wszczynania przeciwko państwu członkowskiemu postępowania w sprawie naruszenia przepisów prawa, charakter i przedmiot niniejszego sprawozdania ograniczają się do oceny faktycznej przyjętych środków transpozycji.

Niniejsze sprawozdanie koncentruje się na analizie art. 2 i 3, które stanowią istotę omawianego instrumentu i zawierają główne obowiązki związane z celem decyzji ramowej.

Kryteria oceny, przyjęte przez Komisję na potrzeby niniejszego sprawozdania, są kryteriami ogólnymi przyjętymi w 2001 r.⁶ do oceny wdrożenia decyzji ramowych. Ponadto użyto również kryteriów właściwych przedmiotowej decyzji ramowej.

Artykuł 6 ustęp 2 decyzji ramowej przewiduje, że na podstawie pisemnego sprawozdania sporządzonego w oparciu o informacje dostarczone przez państwa członkowskie do dnia 15 marca 2007 r. oraz sprawozdania Komisji Rada ocenia najpóźniej do 15 czerwca 2007 r. zakres, w jakim państwa członkowskie podjęły niezbędne środki.

Podczas sporządzania niniejszego sprawozdania, szesnaście państw członkowskich (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, HU, IE, LT, MT, NL, PL, RO, SE) dostarczyło swoje teksty, przy czym dziesięć (BE, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, HU, NL, PL) prawie w całości przetransponowało decyzję ramową (z wyjątkiem, w licznych przypadkach, art. 1 i niekiedy postanowień mniej ważnych z punktu widzenia ogólnej ekonomii decyzji ramowej), a sześć przetransponowało ją częściowo (BG, IE, LT, MT, RO, SE). Pięć państw członkowskich (EL, IT, LV, LU, PT) zadeklarowało, że ich odpowiednie akty prawne są w trakcie przygotowania. Wreszcie sześć państw członkowskich (AT, CY, ES, SK, SI, UK) nie przekazało jeszcze Komisji swoich środków krajowych.

Należy podkreślić, że niektóre państwa członkowskie przekazały informację oraz tabelę zgodności, które wyjaśniają ogólne i szczególne rozwiązania przyjęte w ich prawie krajowym oraz wskazują obowiązujące przepisy ustawowe. Jeśli chodzi o obowiązek przekazania tekstu przepisów transponujących, niektóre państwa członkowskie nie dostarczyły tekstu na poparcie swojego komentarza, co prawda bardzo szczegółowego, podczas gdy inne państwa członkowskie dokonały częściowych pominięć.

⁴ Dz.U. L 196 z 2.8.2003.

⁵ Dz.U. L 328 z 24.11.2006, str. 59–78.

⁶ COM(2001) 771 z 13.12.2001, pkt 1.2.2.

Niniejsze sprawozdanie analizuje przepisy transponujące decyzję ramową, w całości lub części, oraz komentarze, które mogą im towarzyszyć, pochodzące z szesnastu państw członkowskich, a także dwóch państw członkowskich (IT, LU), które dostarczyły informacje na temat swoich projektów ustaw.

3. ANALIZA PODJĘTYCH ŚRODKÓW

Artykuł 1 – Definicje

Artykuł 1 decyzji ramowej podaje definicje „korzyści”, „mienia”, „narzędzia”, „konfiskaty” i „osoby prawnej”. Są to najważniejsze terminy, ponieważ stanowią punkty odniesienia w tekstach transponowanych, gwarantujące użycie i określenie pojęć o tym samym charakterze i znaczeniu.

Niektóre państwa członkowskie dostarczyły informacje, niekiedy częściowe (BG, CZ, FR, HU, LT, MT, SE), na temat przetransponowania przez nie tego artykułu. Inne nie podały żadnej informacji (DE, DK, EE, FI, NL, PL). Państwa członkowskie podkreślały, że nie było potrzeby uwzględniania niektórych definicji, ponieważ, mimo że niezapisane w ich ustawodawstwie, są one znane i nie niosą w sobie żadnej dwuznaczności (FR, HU, IE, MT). Z punktu widzenia Komisji ważne jest, by definicje te zastosowano w ustawodawstwie krajowym, z racji niezwyklej przydatności takiego podejścia dla zapewnienia przejrzystego sposobu uwzględnienia tych pojęć w ustawodawstwie krajowym. W braku takich informacji osiągnięcie przez Komisję pewności, że postanowienia decyzji ramowej zostały prawidłowo przetransponowane, jest niekiedy trudne bądź niemożliwe.

Artykuł 2 – Konfiskata podstawowa

Artykuł 2 stanowi podstawowy przepis. Ustęp 1 zobowiązuje państwa członkowskie do umożliwienia konfiskaty całości lub części narzędzi i korzyści pochodzących z przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności w wymiarze powyżej jednego roku lub mienia o wartości odpowiadającej tym korzyściom. Proóg ten został przyjęty już w wyżej wspomnianej decyzji ramowej Rady 2001/500/WSiSW. Różnica między tymi przepisami dotyczy zniesienia możliwości zgłoszenia zastrzeżeń, które pozwalałyby nie dokonywać konfiskaty w przypadku przestępstw podatkowych.

Art. 2 ust. 1 to przepis, którego wdrożenie spowodowało państwom członkowskim najmniej trudności. Okazuje się, że niektóre państwa członkowskie przewidziały tylko częściową konfiskatę, w zależności od jej charakteru. Trzynastu państw członkowskich w całości przetransponowało ten element (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, FI, LU, LT, MT, NL, PL, SE).

IE przygotowuje środki prowadzące do pełnej zgodności z art. 2 ust. 1. W celu zastosowania art. 2, LT odwołuje się do postępowania związanego z zamrożeniem majątku. FR zadeklarowała, że zgodnie z motywem 11 (przestrzeganie podstawowych zasad obowiązujących w państwie członkowskim) przestępstwa prasowe nie mogą prowadzić do zastosowania konfiskaty we Francji.

Warto podkreślić, że jeśli chodzi o wymiar kary pozbawienia wolności stanowiący próg, od którego konfiskata jest obowiązkowa, państwa członkowskie (co najmniej BE, CZ, DE, DK, EE, LT, MT) nie przewidują minimalnego progu, gdyż stosują konfiskatę do wszystkich przestępstw.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 niektóre państwa członkowskie w celu pozbawienia sprawcy korzyści pochodzących z przestępstwa wykorzystują inne postępowania niż karne (BE, BG, LT). Z przekazanych tekstów wynika, że niektóre państwa członkowskie nie wydały tego rodzaju przepisów na podstawie decyzji ramowej. Nie oznacza to jednak, że w ustawodawstwach krajowych tych państw członkowskich nie istnieją inne rodzaje postępowań.

Artykuł 3 – Konfiskata rozszerzona

Chociaż nie spełnia wszystkich ambicji wyrażonych w pierwotnym wniosku dotyczącym tego aktu, art. 3 stanowi prawdziwą nowość przedmiotowej decyzji ramowej. Mianowicie zmierza on do zagwarantowania, by we wszystkich państwach członkowskich obowiązywały w przedmiocie konfiskaty przepisy dotyczące pochodzenia mienia należącego do osoby skazanej za przestępstwo związane z przestępczością zorganizowaną. Artykuł ten zobowiązuje państwa członkowskie do umożliwienia konfiskaty, na podstawie jednego z trzech przypadków przewidzianych w ust. 2, całości lub części mienia należącego bezpośrednio lub pośrednio do osoby uznanej za winną niektórych przestępstw.

Zakres zastosowania – artykuł 3 – ustęp 1:

Aby uwzględnić wymogi proporcjonalności ponoszonej kary do wagi przestępstwa, decyzja ramowa ustala warunki dotyczące powyższego obowiązku ustanowienia możliwości dokonania konfiskaty rozszerzonej:

- z jednej strony, obowiązek ten przewidziano tylko dla ograniczonej listy przestępstw zharmonizowanych, sporządzonej na mocy sześciu decyzji ramowych (fałszowanie euro, pranie pieniędzy, handel ludźmi, nielegalna imigracja, wykorzystywanie seksualne i pornografia dziecięca oraz nielegalny handel narkotykami lub terroryzm), za które państwa członkowskie mają obowiązek przewidzieć kary pozbawienia wolności w maksymalnym wymiarze nie niższym niż od 5 do 10 lat i nie niższym niż 4 lata w przypadku prania pieniędzy;
- z drugiej strony, z wyjątkiem czynów terrorystycznych, obowiązek ustanowienia możliwości dokonania konfiskaty rozszerzonej przewidziano jedynie dla przestępstw popełnionych w ramach organizacji przestępczej.

Należy podkreślić, że obowiązek ustanowienia możliwości dokonania konfiskaty rozszerzonej istnieje tylko wtedy, gdy przestępstwo ma taki charakter, że może przysporzyć korzyści majątkowej.

Ogólnie państwa członkowskie ustanawiają szczególne przepisy dotyczące konfiskaty rozszerzonej co najmniej w zakresie przewidzianym w sześciu decyzjach ramowych, o których mowa powyżej, oraz w decyzji w sprawie zwalczania terroryzmu. Istotnie, przestępstwa przewidziane w tych decyzjach ramowych są ogólnie uważane za wystarczająco poważne, aby uzasadnić zastosowanie szczególnych środków. Jeśli chodzi o wymiar kary, określający próg istnienia obowiązku wdrożenia środków polegających na konfiskacie, zróżnicowany dodatkowo w odniesieniu do czynów związanych lub niezwiązanych z praniem pieniędzy, okazuje się, że większość państw członkowskich nie zastosowała tego rozróżnienia. Wreszcie odnośnie wymogu, by decyzja ramowa miała zastosowanie co najmniej w przypadkach, w których przestępstwo ma taki charakter, że może przysporzyć korzyści majątkowej, okazuje się, że bardzo liczne państwa członkowskie nie wprowadziły tego warunku, dając w ten sposób większą swobodę we wdrażaniu decyzji ramowej.

Niektóre państwa członkowskie stosują konfiskatę rozszerzoną bez wymogu popełniania przestępstw systematycznie w ramach organizacji przestępczej (BG, DE, EE, FI, FR). Wydaje się, że dotyczy to również PL. Państwa członkowskie, które zadeklarowały całkowite przetransponowanie tego zakresu stosowania decyzji ramowej to BE, BG, CZ, DK i FR. Z dokumentu dostarczonego przez LT nie wynikają środki, które mogłyby być powiązane z jednym ze środków przewidzianych w decyzji ramowej. DE nie dokonały jeszcze transpozycji w zakresie niektórych przestępstw związanych z pornografią dziecięcą. Niektóre państwa członkowskie przetransponowały tylko część zakresu decyzji ramowej (EE, FI).

Niezbędne środki – artykuł 3 – ustęp 2:

Wydaje się, że największe trudności sprawiło wdrożenie art. 3 ust. 2. Trudności te dotyczą głównie tradycji prawnych i zasad podstawowych, w szczególności związanych z ciężarem dowodu, wymaganą zazwyczaj więzią między przestępstwem prowadzącym do skazania a tym, co zostaje skonfiskowane, prawem do sprawiedliwego procesu, ale również proporcjonalnością kary do zarzucanych czynów. Jednocześnie niektóre państwa członkowskie posuwają się dalej, ustanawiając możliwość orzekania przez sądy kary konfiskaty całości lub części mienia osoby skazanej, bez konieczności wykazywania, że pochodzi ono z działalności przestępczej.

Środek w postaci konfiskaty rozszerzonej, do przyjęcia którego zobowiązane są państwa członkowskie, musi być co najmniej jednym z trzech przewidzianych odpowiednio w art. 3 ust. 2 lit. a), b) i c). We wszystkich przypadkach pozwalają one na dokonanie konfiskaty mienia pochodzącego z przestępstwa, które nie jest bezpośrednio związane z przestępstwem, za które osoba została skazana. Oznacza to, że nie istnieje związek między przestępstwem prowadzącym do skazania a tym, co podlega konfiskacie ani co do rodzaju mienia, ani co do wartości. Chodzi o zasadę rozszerzonej konfiskaty mienia skazanego. Litera a) dotyczy tego mienia, jeżeli pochodzi ono z działalności podejmowanej w okresie poprzedzającym skazanie, podczas gdy lit. b) dotyczy mienia pochodzącego z działalności „podobnej”. Natomiast lit. c) dotyczy dysproporcji między wartością mienia a wartością legalnych dochodów osoby skazanej.

Zważywszy na różnorodność środków przyjętych w państwach członkowskich, określonych w zależności od ich systemu prawnego i charakteryzujących się konstrukcjami prawnymi, które nie zawsze należą do tej samej struktury, często trudno jest określić, do którego (co najmniej) z tych środków każde państwo członkowskie się zastosowało, jeśli nie zostało to sprecyzowane. Podsumowując:

- BG, DE, FI i PL zastosowały się bezpośrednio lub pośrednio do środków przewidzianych w lit. a);
- EE zastosowała się bezpośrednio lub pośrednio do środka przewidzianego w lit. c);
- CZ, FR, DK, NL zastosowały się bezpośrednio lub pośrednio do środków przewidzianych w lit. a), b) i c);
- BE, BG zastosowały się bezpośrednio lub pośrednio do środków przewidzianych w lit. a) i b).

LU, IE i IT przygotowują reformę zmierzającą do wprowadzenia uprawnień do konfiskaty rozszerzonej. Co najmniej trzy państwa członkowskie (BG, CZ, FR) przewidują konfiskatę z tytułu kary całości lub części mienia osoby skazanej, niezależnie od udowodnienia przestępczego pochodzenia mienia, dla wszystkich lub części przestępstw wchodzących w zakres zastosowania decyzji.

Zakres zastosowania rozszerzony na osoby trzecie – artykuł 3 – ustęp 3:

Jeśli chodzi o ten opcyjny zapis art. 3 ust. 3, okazuje się, że niektóre państwa członkowskie przewidziały konfiskatę mienia, które może „należać” do osoby skazanej, ale której prawnym właścicielem jest jedna z jego najbliższych osób lub osoba prawna, na którą ma on decydujący wpływ. Chodzi co najmniej, w zakresie całego lub części tego narzędzia, o następujące państwa członkowskie: BE, BG, CZ, DK, EE, FI.

Opcjonalne postępowania prowadzące do pozbawienia mienia, inne niż karne – artykuł 3 – ustęp 4:

Artykuł 3 ustęp 4 przewiduje, że państwa członkowskie mogą korzystać z postępowań innych niż karne, aby pozbawić sprawcę mienia. Ma to miejsce w przypadku SE.

Z przekazanych tekstów wynika, że CZ, DE, BE, FR, EE, FI, BG, NL nie wydały przepisów tego typu. Nie oznacza to, że w ich ustawodawstwie krajowym nie istnieją inne rodzaje postępowań.

Artykuły 4 i 5 – Środki odwoławcze i gwarancje

Skuteczne środki odwoławcze mają chronić w państwach członkowskich prawa osób, o których mowa w art. 2 i 3. Decyzja ramowa nie może mieć skutku w postaci zmiany obowiązku przestrzegania praw i zasad podstawowych.

Większość państw członkowskich nie dostarczyła szczegółowych informacji na temat transponowania obowiązków wynikających z art. 4 i 5. Komisja nie może zatem ocenić, w jakim zakresie ustawodawstwo krajowe spełnia w tym względzie wymagania decyzji ramowej. Zważywszy na wagę środków odwoławczych w kontekście przestrzegania praw i zasad podstawowych, Komisja będzie nadal przykładać szczególną uwagę do transponowania tych przepisów do prawa krajowego.

4. WNIOSKI

W stanie obecnym tylko szesnaście państw członkowskich przekazało tekst przepisów transponujących przedmiotową decyzję ramową do prawa krajowego. Komisja z niepokojem stwierdza, że transpozycja przedmiotowej decyzji ramowej jest wciąż zbyt mało zaawansowana w państwach członkowskich. Przypomina ona państwom członkowskim wagę, jaką przyznały one zwalczaniu przestępczości zorganizowanej za pomocą pozbawienia jej środków i dochodów finansowych. Komisja podkreśla ponadto, że waga tej kwestii znajduje swoje odzwierciedlenie również w konwencjach karnych Rady Europy z 1990 r. i 2005 r. o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz w konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej z 2000 r. Przyjęcie trwałych i pełnych przepisów ustawowych na szczeblu krajowym jest w istocie niezbędne do zapewnienia skutecznej walki z tymi zjawiskami na szczeblu Unii Europejskiej.

Komisja zachęca państwa członkowskie do przeanalizowania niniejszego sprawozdania i wykorzystania tej okazji do przekazania Komisji oraz Sekretariatowi Generalnemu Rady wszelkich informacji dodatkowych przydatnych w celu dostosowania się do obowiązków wynikających z art. 6 decyzji ramowej. Komisja zachęca również państwa członkowskie, które zadeklarowały, że są w trakcie przygotowywania wymaganych przepisów ustawowych, do ich możliwie szybkiego przyjęcia i przekazania ich tekstu Sekretariatowi Generalnemu Rady oraz Komisji. Wreszcie Komisja wyraża żal, że sześć państw członkowskich wciąż nie przekazało informacji i zachęca je do niezwłocznego przekazania informacji dotyczących transpozycji decyzji ramowej do ich prawa krajowego.

Komisja zamierza przyjąć pod koniec 2008 r. komunikat na temat „korzyści pochodzących z przestępstwa”, w którym przeanalizuje instrumenty w zakresie konfiskaty i odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstwa oraz rozważy, w jaki sposób wzmocnić współpracę między służbami policji i wymiarem sprawiedliwości, aby pozbawić przestępców ich nielegalnych dochodów.