

Bruxelles, 31. svibnja 2022.
(OR. en)

9598/22
ADD 3

Međuinstitucijski predmet:
2022/0167(COD)

JAI 768
COPEN 212
DROIPEN 72
CODEC 799

PRIJEDLOG

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	25. svibnja 2022.
Za:	General Secretariat of the Council
Br. dok. Kom.:	SWD(2022) 246 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o povratu i oduzimanju imovine

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2022) 246 final.

Priloženo: SWD(2022) 246 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 25.5.2022.
SWD(2022) 246 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

[...]

priložen dokumentu

Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća
o povratu i oduzimanju imovine

{COM(2022) 245 final} - {SEC(2022) 245 final} - {SWD(2022) 245 final}

Sažetak
Procjena učinka revizije pravila EU-a o oduzimanju i povratu imovine
A. Potreba za djelovanjem
Zašto? Koji se problem rješava?
Organizirani kriminal jedna je od najvećih prijetnji sigurnosti Europske unije. Zbog sve složenijih načina djelovanja, sofisticiranih načina pranja i skrivanja nezakonito stečene imovine i golemih prihoda, koji se procjenjuju na najmanje 139 milijardi EUR godišnje, iznimno je teško zaustaviti organizirani kriminal. Od ključne je važnosti osigurati povrat nezakonito stečene dobiti te se pobrinuti da se kriminal ne isplati. Unatoč Odluci Vijeća o uredima za oduzimanje imovinske koristi iz 2007. i Direktivi o oduzimanju iz 2014. kojima se utvrđuju minimalni standardi za zamrzavanje i oduzimanje, kriminalcima se oduzima samo manji dio nezakonito stečene imovine. Razlozi su sljedeći: • moгуćnosti brzog identificiranja, praćenja i zamrzavanja imovine ograničene su s obzirom na to da tijela kaznenog progona ne daju prednost financijskim istragama, a uredi za oduzimanje imovinske koristi nemaju dovoljno resursa, ovlasti i informacija za učinkovitu suradnju u svim državama članicama; • upravljanje imovinom ne provodi se uvijek na učinkovit način jer nije uvijek dostupno potrebno specijalizirano znanje i ne poduzimaju se sustavno mjere kojima se osigurava da imovina ne izgubi na vrijednosti, a visoki troškovi upravljanja i amortizacija imovine odvrćaju od pokretanja postupaka praćenja i zamrzavanja imovine; • postojeći alati za oduzimanje ne obuhvaćaju sva nezakonita tržišta i nisu osmišljeni za otkrivanje imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima u slučajevima kad kriminalci, osobito oni na višim razinama kriminalne djelatnosti, uspješno prikriju svoje tragove i nezakonito podrijetlo svoje imovine; • nadalje, povratu i oduzimanju imovine nije u dovoljnoj mjeri dana prednost u radu brojnih tijela zaduženih za različite uloge.
Što se nastoji postići ovom inicijativom?
Očekuje se da će se ovom inicijativom ojačati kapacitet nadležnih tijela za oduzimanje nezakonito stečene dobiti kriminalcima, čime će se narušiti njihova sposobnost poduzimanja novih kriminalnih aktivnosti. U okviru tog općeg cilja ovom se inicijativom nastoje postići četiri posebna cilja: • jačanje kapaciteta za praćenje imovine osiguravanjem da nadležna tijela imaju potrebne ovlasti i resurse te dovoljan pristup informacijama za praćenje imovine i prekograničnu suradnju; • poboljšavanje alata za upravljanje imovinom kako bi se troškovi sveli na najmanju moguću mjeru i zaštitila vrijednost imovine; • jačanje kapaciteta za oduzimanje, čime se tijelima omogućuje da obuhvate kriminalne aktivnosti i nezakonito stečenu imovinu zločinačkih organizacija, a posebno njihove upravljačke razine; • poboljšavanje učinkovitosti sustava povrata imovine primjenom strateški učinkovitijeg pristupa i pojačanom suradnjom.
Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a?
Nezakonito stečenu imovinu zločinačke organizacije drže u različitim jurisdikcijama. Nacionalna tijela ovise o učinkovitom praćenju i zamrzavanju imovine u drugim državama članicama i mehanizmima suradnje na razini EU-a za povrat nezakonito stečene imovine. Nedostatne odredbe o povratu imovine u jednoj državi članici utječu na sigurnost svih država članica u kojima zločinačke organizacije upotrebljavaju nezakonito stečenu dobit za kriminalne aktivnosti u cijelom EU-u. Nacionalna tijela i dionici prepoznali su da Europska unija ima više mogućnosti za razvoj zajedničkih pravila za suzbijanje te transnacionalne kriminalne pojave.
B. Rješenja
Koje su se zakonodavne i nezakonodavne opcije razmatrale? Postoji li najpoželjnija opcija? Zašto?
Osim nezakonodavne opcije (1. opcija) usmjerene na razmjenu najbolje prakse, smjernica i osposobljavanja, procijenjene su tri zakonodavne opcije koje se odnose na svaki posebni cilj, pri čemu je treća opcija najpoželjnija: • I. cilj: jačanje kapaciteta za praćenje imovine ○ 2. opcija: jačanje ovlasti i resursa ureda za oduzimanje imovinske koristi i njihova pristupa bazama podataka; ○ 3. opcija: osim mjera predviđenih 2. opcijom, zahtijevanje sustavnog pokretanja financijskih istraga za niz kaznenih djela i reguliranje razmjene informacija među uredima za oduzimanje imovinske koristi; ○ 4. opcija: osim zahtjeva razmatranih u 3. opciji, proširenje obveze u pogledu financijskih istraga na sva kaznena djela i uvođenje kontaktnih točaka ureda za oduzimanje imovinske koristi aktivnih²⁴

sata dnevno, sedam dana u tjednu; • II. posebni cilj: osiguravanje učinkovitog upravljanja imovinom ○ 2. opcija: uspostava kontaktnih točaka za olakšavanje prekogranične suradnje među uredima za upravljanje imovinom i utvrđivanje općih načela za upravljanje imovinom; ○ 3. opcija: osim mjera predviđenih 2. opcijom, zahtijevanje da sve države članice uspostave specijalizirane urede za upravljanje imovinom i da im omoguće prodaju imovine prije nego što izgubi na vrijednosti; ○ 4. opcija: centralizacija svih zadaća praćenja i upravljanja u jednom uredu za oduzimanje imovinske koristi i upravljanje imovinom; • III. posebni cilj: jačanje kapaciteta za oduzimanje ○ 2. opcija: proširenje područja primjene mjera oduzimanja na sva europska kaznena djela (tj. trgovinu vatrenim oružjem); ○ 3. opcija: proširenje područja primjene na kaznena djela organiziranog kriminala kojima se ostvaruju najveći prihodi (krivotvorenje, prijevare itd.) i uvođenje novog modela oduzimanja kojim se omogućuje oduzimanje imovine koja proizlazi iz kriminalnih aktivnosti, ali koja nije izravno povezana s određenim kaznenim djelom i koja je nerazmjerna prihodima vlasnika; ○ 4. opcija: osim mjera iz 3. opcije, proširenje područja primjene na sva kaznena djela („pristup uključivanja svih kaznenih djela”); • IV. posebni cilj: poboljšavanje ukupne učinkovitosti sustava povrata imovine ○ 2. opcija: zahtijevanje da države članice uspostave nacionalnu strategiju za povrat imovine kojom se utvrđuju zajednički ciljevi, uloge različitih aktera i njihova međusobna suradnja; ○ 3. opcija: utvrđivanje obveza suradnje i zahtjeva za izvješćivanje o funkcioniranju sustava povrata imovine, uz moguće preporuke; uspostava registara imovine za praćenje odluka o povratu imovine; ○ 4. opcija: međusobno povezivanje registara imovine država članica u cijeloj Uniji.
Tko podržava koju opciju?
Zakonodavna intervencija u skladu je s očekivanjem suzakonodavaca, koji su u trenutku donošenja Direktive o oduzimanju pozvali Komisiju da analizira izvedivost uvođenja dodatnih pravila o oduzimanju nezakonito stečene imovine u slučaju da nije donesena osuđujuća presuda. Nadalje, Vijeće je u lipnju 2020. pozvalo Komisiju da razmotri jačanje pravnog okvira za upravljanje zamrznutom imovinom i dodjelu dodatnih ovlasti uredima za oduzimanje imovinske koristi, kao što su hitno zamrzavanje imovine i pristup bazama podataka. Uredi za oduzimanje imovinske koristi podržali su tu mogućnost na svojoj platformi. Nadalje, nacionalna tijela zastupljena u odboru za kontakt za potrebe Direktive o oduzimanju podržala su mogućnost proširenja područja primjene Direktive o oduzimanju te su pozvala na daljnje usklađivanje i suradnju u pogledu upravljanja imovinom.
C. Učinci najpoželjnije opcije
Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?
Očekuje se da će najpoželjnija opcija (3. opcija) znatno pridonijeti poboljšanju kapaciteta država članica za oduzimanje nezakonito stečene dobiti kriminalcima. Najpoželjnija opcija politike znatno bi povećala potencijalnu količinu oduzete imovine jer bi se osiguralo da nadležna tijela imaju sredstva za bolje praćenje imovine, održavanje vrijednosti imovine i učinkovito oduzimanje imovine stečene relevantnim kriminalnim aktivnostima zločinačkih organizacija. Najpoželjnija opcija znatno bi pridonijela jačanju borbe protiv organiziranog kriminala smanjenjem financijske dobiti koja potiče kriminalne aktivnosti i omogućuje djelovanje kriminalaca. Time će se poboljšati percepcija građana o pravosudnom sustavu i povećati mogućnosti za naknadu štete žrtvama kaznenih djela. I poduzeća bi imala koristi od smanjene kriminalne aktivnosti, među ostalim u slučajevima u kojima bi se mogućnosti oduzimanja proširile na nezakonito stečenu imovinsku korist koja dovodi do narušavanja tržišnog natjecanja, kao što su krivotvorenje ili prijevare povezane s PDV-om. I javne uprave ostvarile imale bi koristi od povećanih prihoda vraćenih u državni proračun.
Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?
U okviru najpoželjnije opcije nastat će dodatni troškovi za javnu upravu jer će i uredi za oduzimanje imovinske koristi i uredi za upravljanje imovinom trebati dostatna sredstva za izvršavanje dodijeljenih zadaća. Procijenjeni troškovi iznose između 30 i 40 milijuna EUR. No dodatni troškovi više su nego nadoknađeni mjerama kojima se poboljšava učinkovitost cijelog postupka povrata imovine jer bi predviđene mjere mogle dovesti do približno dvostruko veće količine vraćene imovine, čija vrijednost sada iznosi 1 milijardu EUR godišnje. Općenito se očekuje da će troškovi koje snose javne uprave biti niži od prihoda ostvarenih pojačanim sustavom povrata imovine.
Kako će to utjecati na poduzeća, MSP-ove i mikropoduzeća?
Najpoželjnijom opcijom politike poduzećima se ne nameće nikakva obveza i ona stoga na njih ne utječe

izravno.
Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?
Kako je prethodno navedeno, najpoželjnija opcija stvara dodatne troškove za nacionalni proračun i upravu. No oni će se nadoknaditi prihodima koji proizlaze iz povećane stope oduzimanja i ukupnog povećanja učinkovitosti.
Hoće li biti drugih bitnih učinaka?
Najpoželjnija opcija utjecat će na temeljna prava , osobito na pravo na vlasništvo, postupovna prava i pravo na zaštitu podataka. Najpoželjnijom opcijom obuhvatit će se znatan broj kaznenih djela i olakšati oduzimanje. Zbog toga će biti zahvaćeno više ljudi i imovine. No najpoželjnija opcija uključuje snažne zaštitne mjere i ispunit će pravne i postupovne zahtjeve utvrđene u postojećoj sudskoj praksi.
D. Daljnje mjere
Kad će se predložene mjere preispitati?
Procjena učinka zakonodavnog akta trebala bi se u načelu izvršiti najranije pet godina nakon roka za provedbu zakonodavnog akta kako bi se osiguralo dovoljno dugo razdoblje za ocjenu učinaka inicijative nakon što se u potpunosti provede u svim državama članicama. Takva bi se procjena izvršila nakon dostavljanja izvješća o provedbi i provedbe programa praćenja.