



Český model
amerického kongresu

Omezování vlastnictví ve veřejném zájmu

Zpráva Výzkumné služby Kongresu

Pavel Čech



1 Úvod

Byl pěkný letní den a Stuart a jeho přítelkyně se shodli na tom, že by jej rádi strávili někde na výletě. A protože byli oba fanoušci prezidentovy politiky, rozhodli se udělat si výlet k Bílému domu a zajet se podívat do Washingtonu, D. C. Sbalili si tedy nějaké kapesné, nastartovali Stuartův Yukon s kouřovými okny a za nedlouho již byli na cestě. Co se však nestalo, tak ačkoliv byl Stuart zodpovědný řidič a domníval se, že dodržuje všechny předpisy týkající se provozu na silničních komunikacích, z ničeho nic se za ním objevilo policejní auto a signalizovalo, aby Stuart vozidlo zastavil a podrobil se náhodné kontrole. Další dvě hodiny strávil Stuart zadržený v policejní cele. Po celou tu dobu si lámal hlavu nad tím, jaký je důvod jeho zadržení a proč mu policista zabavil kapesné na výlet ve výši 17.550 dolarů. Nebylo to dříve než po několika dalších hodinách, kdy mu bylo sděleno, že jej policista zastavil, jelikož jeho auto mělo zatemněné okna a na palubním počítači hrál díl seriálu Brooklyn 99.

Stuart nebyl ve spojení s incidentem, který se mu odehrál na výletě do Washingtonu D.C. obviněn z žádného trestného činu a dle vyjádření policie ani neexistovaly žádné důkazy o jeho spáchání. Stuart však byl v minulosti jednou z trestného činu již usvědčen, a policie si tak ponechala zabavené peněžní prostředky s odůvodněním, že existuje podezření, že byly spojené s obchodováním s drogami. Toto se Stuartovi přirozeně nelíbilo, a tak se rozhodl svou situaci konzultovat s advokátem. Po seznámení se se Stuartovou situací advokát Stuartovi s politováním sdělil, že ačkoliv neexistují důkazy prokazující nade vše pochybnost, že Stuart spáchal při řízení vozidla jakýkoliv protiprávní čin, tak byla policie oprávněna si jeho peníze ponechat. Stuartovi tak nezbylo než svá práva uplatnit v řízení před soudem.

Příběh Stuarta je založen na pravdivých událostech, které se odehrály ve Spojených státech amerických v srpnu roku 2012.¹ Stuart však není jediný, koho postihl podobný osud. Takzvaná konfiskace majetku je mocný nástroj policejních složek, kterým byl dle Ministerstva spravedlnosti jen v roce 2017 zabaven majetek v hodnotě přesahující 1,8 miliard dolarů.²

Konfiskace majetku byla uzákoněna za účelem ulehčení boje se zločinem, a to především boje s ilegálním obchodem s drogami.³ Odpůrci konfiskace majetku však poukazují na četné případy zneužití pravomoci policie a kriminalizaci nevinných obětí. V této výzkumné práci bude kladen důraz především na právní teorii spojenou s konfiskací majetku a argumenty svědčící jak ve prospěch jejího využívání, tak i pro její omezení.

¹ O'HARROW, Robert, SALLAH, Michael, RICH, Steven. They fought the law. Who won?

² U.S. MARSHALS SERVICE, U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. Fact sheet Asset Forfeiture 2018

³ MCDOWELL, Gerald. Why prosecutors choose civil forfeiture



2 Právní základ

Kořeny právní úpravy konfiskace majetku sahají až do poloviny 17. století, kdy vešla v platnost tzv. Navigační akta. Jednalo se o sérii zákonů, kterými Království Velké Británie upravovalo vodní dopravu a námořní obchod v Anglii a anglických koloniích. Vzhledem k době, ve které byly přijaty, zákony svědčily zájmům vnitřní a vnější obrany státu a podporovaly diktaturu tehdejší vlády Olivera Cromwella. Nejenže tyto zákony přikazovaly dovážení zboží pouze lodmi plujícími pod anglickou vlajkou, ale zároveň stanovovaly přísné sankce za porušení tohoto pravidla, a to bez ohledu na vinu či nevinu vlastníka lodi. Sankcí za porušení navigačních akt mohlo být zabavení nákladu lodi, nebo dokonce lodi jako celku.⁴

V koloniální éře byly konfiskační praktiky uplatňovány prostřednictvím tzv. *writs of assistance*, které představovaly formu soudního rozhodnutí opravňující berní úředníky prohledat obydlí neplatiče. Účelem tohoto ohledání bylo nalezení zabavitelného zboží, jehož hodnota by nahradila neuhrazené daně.⁵

Svého nejrozsáhlejšího využití však konfiskace dostala až v moderní době, kdy se ukázala být velmi účinným prostředkem boje proti nelegálnímu obchodu s drogami. V roce 1984 byla přijata reforma federálního trestního zákoníku, která dala za vznik Fondu zabaveného majetku u Ministerstva spravedlnosti a Programu spravedlivého sdílení⁶. Program spravedlivého sdílení umožňuje státním a lokálním policejním složkám, aby převedly majetek zabavený ve spojení s federální kriminální činností na federální agentury, které pak namísto státních či lokálních policejních složek povedou konfiskační řízení. V případě, že je takto vedené řízení úspěšné, obdrží státní a lokální policejní složky poměrnou část peněžité hodnoty zabaveného majetku. Ačkoliv byl tento program v období od roku 2015 do roku 2017 omezen, tak aktuálně je opět plně využíván.⁷

V současnosti neexistuje žádný právní předpis, který by komplexně upravoval veškeré otázky spojené s civilní konfiskací majetku. Namísto toho existuje více samostatných zákonů, které upravují jednotlivé oblasti spojené s konfiskací majetku.⁸ Jednou z nejdůležitějších částí právní úpravy konfiskace majetku, je ust. Hlavy 18., části I., kapitoly 46., § 981 U.S. Code, dle kterého může být předmětem konfiskace jakýkoliv majetek, movitý i nemovitý, který byl nebo měl být zahrnut v uskutečněné nebo zamýšlené transakci, jež měla za účel praní špinavých peněz, měla být spojena s majetkem získaným z protiprávní činnosti, měla být využita za účelem nájemné vraždy nebo jiných násilných zločinů, nebo která byla

⁴ MELLOR, Chip. Civil Forfeiture Laws And The Continued Assault On Private Property

⁵ THE EDITORS OF ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Writ of Assistance

⁶ pozn.: anglicky equitable sharing

⁷ TEIGEN, Anne, BRAGG, Lucia. Evolving Civil Asset Forfeiture Laws

⁸ GAUMER, Craig. The United States Attorney's Bulletin: A Prosecutor's Secret Weapon: Federal Civil Forfeiture Law, str. 60



jinak spojena s dále vyjmenovanými dalšími trestnými činy.⁹ Podle ust. § 881 téhož zákona jsou pak ve spojení bojem proti nelegálnímu obchodu s drogami státní autority oprávněny zabavit dále vyjmenované druhy majetku, mezi které patří například veškeré materiály, produkty, vybavení, vozidla, knihy, peněžní prostředky, nebo nemovitosti, které byly nebo měly být využívány za účelem užívání, vyrábění, zpracovávání nebo převodu kontrolovaných látek.¹⁰

Na rozdíl od sjednocující úpravy na federální úrovni, vnitrostátní právní úpravy jednotlivých států vnášejí do konfiskace majetku vždy odlišná pravidla. Předmětem odlišností bývá jak potřebná míra důkazu, tak nutnost předcházejícího trestního řízení. Stát Nové Mexiko dokonce zašel tak daleko, že civilní konfiskaci zcela zrušil.¹¹ (*pozn.: Pro více informací o jednotlivých právních úprav na vnitrostátní úrovni doporučuji prostudování webových stránek uvedené v přecházející poznámce pod čarou.*)

Z hlediska povahy zabavení majetku lze rozlišovat dva základní typy konfiskace, a to konfiskaci v rámci civilního řízení a v rámci řízení trestního.

2.1 Trestní konfiskace

Trestní řízení je zahajováno z důvodu podezření z porušení norem trestního práva a obvykle zahrnuje spor mezi podezřelou osobou a státem. Trestní řízení je tedy vedeno proti osobě (*lat. In personam*) a vyžaduje, aby obžaloba zastoupená státním zástupcem prokázala nade vší pochybnost, že obžalovaný spáchal trestný čin. V rámci trestního řízení může státní zástupce navrhnout různá opatření, mezi které patří mimo jiné i propadnutí majetku.¹²

2.2 Civilní konfiskace

V civilním řízení proti sobě stojí žalobce a žalovaný, kteří jsou oba představováni soukromými osobami. Ačkoliv se spory v civilním řízení se mohou týkat rozličných věcí, počínaje sousedskými vztahy, spory o vlastnické právo či o zaplacení pohledávky vyplývající ze smluvních vztahů, tak civilní řízení je typicky řízení vedené proti osobě (*lat. In personam*). Civilní konfiskace je však zvláštní typ civilního řízení, ve kterém proti sobě stojí policejní složka a samotná věc, která má být předmětem konfiskace. V řízení o civilní konfiskaci je tedy věci na základě právní fikce udělena právní osobnost, na základě které se může věc sama o sobě stát účastníkem řízení. Civilní konfiskace je tedy řízení vedené proti věci (*lat. In rem*).¹³

⁹ 18 U.S. Code § 981. Civil forfeiture

¹⁰ 21 U.S. Code § 881 - Forfeitures

¹¹ CARPENTER, Dick, KNEPPER, Lisa, ERICKSON, Angela, MCDONALD, Jennifer. Policing For Profit, The Abuse Of Civil Asset Forfeiture. 2nd Edition

¹² THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. Types Of Federal Forfeiture

¹³ CARPENTER, Dick, KNEPPER, Lisa, ERICKSON, Angela, MCDONALD, Jennifer. Policing For Profit, The Abuse Of Civil Asset Forfeiture. 2nd Edition



Podle Ministerstva spravedlnosti cílí civilní konfiskace na splnění tří základních úkolů. Prvním z těchto úkolů je odvrácení od a potrestání trestné činnosti prostřednictvím zbavení zločince majetku použitého nebo získaného prostřednictvím kriminální činnosti. Druhým úkolem je posílení spolupráce mezi zahraničními, federálními, státními a místními bezpečnostními složkami skrze spravedlivé sdílení získaného majetku. Posledním cílem civilní konfiskace je vytváření příjmů, které budou použity pro zlepšení činnosti policie.¹⁴

2.3 Rozdíly

Účastníci řízení však nejsou jediná odlišnost mezi civilní a trestní konfiskací. Zatímco podmínkou zabavení majetku v rámci trestního řízení je usvědčení pachatele ze spáchání trestného činu, v rámci konfiskace civilní není nutné proti majiteli zabavovaného majetku vznášet jakákoliv obvinění. Jelikož je účastníkem řízení samotný majetek, majitel majetku nejenže v řízení nemusí vystupovat, ale ani nemusí být prokázáno jeho zapojení do trestné činnosti.¹⁵

Dále na rozdíl od konfiskace v trestním řízení, kde je pro usvědčení pachatele požadováno prokázání jeho viny nade vší pochybnost, v řízení civilním je pro úspěch žalobce požadováno prokázání tvrzených skutečností pouze v míře převažující pravděpodobnost.¹⁶ Potřebná výše důkazního břemena se však může v rámci jednotlivých vnitrostátních úprav lišit. Například Kalifornie přijala v roce 2016 opatření, dle kterého musí policie před zabavením majetku v hodnotě menší než \$40,000 pachatele usvědčit, a to takovým způsobem, aby jeho vina byla zřejmá nade vší pochybnost.¹⁷

Na základě právních úprav jednotlivých států může dále v rámci civilní konfiskace platit obrácené důkazní břemeno, dle kterého neplatí základní právní princip presumpce nevinu. Naopak se uplatní zásada, že vlastník majetku je vinen, dokud neprokáže svou nevinu.¹⁸

V neposlední řadě lze mezi oběma instituty spatřit zásadní rozdíl ve skutečnosti, že zatímco v trestním řízení nemůže být pachateli přičítáno k tíži, že on sám nebo předvolaní svědci odmítnou vypovídat, v řízení o civilní konfiskaci se již účastník nemůže odvolat na pátý dodatek a odmítnout vypovídat.

¹⁴ GAUMER, Craig. The United States Attorney's Bulletin: A Prosecutor's Secret Weapon: Federal Civil Forfeiture Law, str. 60

¹⁵ THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. Types Of Federal Forfeiture

¹⁶ CARPENTER, Dick, KNEPPER, Lisa, ERICKSON, Angela, MCDONALD, Jennifer. Policing For Profit, The Abuse Of Civil Asset Forfeiture. 2nd Edition

¹⁷ THE EDITORIAL BOARD. Good and bad news on civil asset forfeiture

¹⁸ CARPENTER, Dick, KNEPPER, Lisa, ERICKSON, Angela, MCDONALD, Jennifer. Policing For Profit, The Abuse Of Civil Asset Forfeiture. 2nd Edition



Respektive, účastník může odmítnout vypovídat o otázkách, které by mu mohly způsobit újmu, nicméně porota a soud již mohou tuto skutečnost připočíst majiteli věci k tíži.¹⁹

3 Současnost

3.1 Pozitiva

Zastánci konfiskace majetku argumentují, že se jedná o nejdůležitější a nejsilnější nástroj federálních bezpečnostních složek, který jim umožňuje bojovat proti všem druhům kriminálních organizací, počínaje drogovými dealery a konče pachateli hospodářské trestné činnosti. Jako další pozitiva zabavování majetku je často uváděna také skutečnost, že majetek zabavený jejím prostřednictvím se navrácí zpět obětem trestné činnosti a stává se také důležitou složkou příjmu bezpečnostních složek, která pokrývá nejen výplaty policistů, ale také jim umožňuje koupit nejnovějšího vybavení. Zastánci konfiskace majetku dále uvádějí, že zabavování majetku je důležité také pro svou sankční funkci, kdy v mnohých případech není pro nastolení spravedlnosti rozhodující, zda byl pachatel odsouzen k trestu odnětí svobody, nýbrž důležité je, že mu byly odňaty neprávem získané peněžní prostředky.²⁰

3.2 Negativa

Odpůrci konfiskace majetku uvádějí jako hlavní problém tohoto institutu jeho zneužívání. Častým motivem vedoucím k zneužívání pravomoci majetek zabavit je vidina zisku mimořádných příjmů do policejního rozpočtu. Například ve státě Texas tvoří příjmy z konfiskace majetku celých 14 % peněžních prostředků v rozpočtu policejních složek.²¹ Odpůrci dále zdůrazňují, že argumenty obhájců konfiskace, kteří tvrdí, že konfiskace je využívána především proti "velkým cílům" a pachatelům závažné trestné činnosti, nejsou pravdivé. Průzkumy ukazují, že policejní sbory působící na venkově mimo dosah závažné trestné činnosti páchané především v městských prostředích získávají z konfiskace ještě větší příjmy, než policejní sbory městské, a jsou tak na nich mnohem více závislé.²²

Kritikové zabavování majetku dále namítají, že je naprosto nepochopitelné, jak může být v některých jurisdikcích legální zabavit něčí majetek, aniž by mu bylo prokázáno spáchání jakéhokoliv trestného činu nebo alespoň vneseno jakékoliv obvinění. Dále se nabízí otázka, jaký smysl má zavedení peněžní

¹⁹ GAUMER, Craig. The United States Attorney's Bulletin: A Prosecutor's Secret Weapon: Federal Civil Forfeiture Law, str. 71

²⁰ CASELLA, Stefan. Forfeiture is Reasonable, and It Works. Criminal Law & Procedure Practice Group Newsletter - Volume 1, Issue 2, Spring 1997

²¹ WILLIAMS, Marian, HOLCOMB, Jefferson, KOVANDZIC, Tomislav. Policing For Profit, The Abuse Of Civil Asset Forfeiture, str. 22

²² Tamtéž



hranice stanovující hodnotu majetku, pro jejíž zabavení je již nutné pachatele usvědčit, když se policii nabízí jednoduchá klička spočívající v zabavení majetku v hodnotě převyšující stanovenou hranici.²³

4 Závěr a možný budoucí vývoj

Konfiskace majetku je problematikou často diskutovanou i na půdě Sněmovny reprezentantů. Potřebu její úpravy lze považovat dokonce za tak závažnou, že se v roce 2016 stala tématem, na kterém se shodla jak Demokratická, tak Republikánská strana.²⁴ Nicméně i po krátkém období jednoty, kdy se Sněmovna reprezentantů Spojených států amerických shodla na potřebě reformy týkající se zabavování majetku, stále žádný z těchto záměrů nespátřil závěrečný podpis prezidenta.²⁵ Ačkoliv se tedy jedná o problematiku, ve které je možnost dosažení konsenzu napříč politickým spektrem pravděpodobnější než při řešení kterékoliv jiné otázky, tak v současnosti stále neexistuje žádný zákon, který by konfiskace majetku komplexně upravoval na federální úrovni.

Při opětovném projednávání této problematiky však lze očekávat, že dojde k střetnutí v ideovém rozložení konzervativních a liberálních názorů jednotlivých politických zástupců. Zatímco zastánci liberálnějšího smýšlení často argumentují, že konfiskace majetku je institutem natolik zneužívaným a poškozujícím běžné občany, že nelze vůbec uvažovat o jeho zachování, konzervativci zase argumentují, že se stále jedná o důležitý nástroj policejních sborů, který je nutné v reformované podobě zachovat.

Jako možná kompromisní řešení otázky konfiskace majetku se tak nabízí například zavedení jednotné důkazní míry nutné pro zabavení majetku v kombinaci s zavedením horní či dolní peněžní hranice hodnoty majetku, jež jsou policejní sbory oprávněné zabavit. Reforma by se však mohla týkat také pravidel případnutí zabaveného majetku policejním složkám nebo programu spravedlivého sdílení. Kongres se však může vydat také cestou, kterou zvolil stát Mexiko, a zakázat některé formy konfiskace úplně.

²³ THE EDITORIAL BOARD. Good and bad news on civil asset forfeiture

²⁴ SIBILLA, Nick. Both parties want to rein in civil forfeiture

²⁵ SIBILLA, Nick. Congress Killed Efforts To Undo Session's Civil Forfeiture Expansion, Despite Unanimous House Votes



5 Zdroje

CARPENTER, Dick, KNEPPER, Lisa, ERICKSON, Angela, MCDONALD, Jennifer. Policing For Profit, The Abuse Of Civil Asset Forfeiture. 2nd Edition. Grading State & Federal Civil Forfeiture Laws. Injustice for Justice [online]. [cit. 26.1.2019]. Dostupné z: <https://ij.org/report/policing-for-profit/grading-state-federal-civil-forfeiture-laws/>

CARPENTER, Dick, KNEPPER, Lisa, ERICKSON, Angela, MCDONALD, Jennifer. Policing For Profit, The Abuse Of Civil Asset Forfeiture. 2nd Edition. Civil Forfeiture. Injustice for Justice [online]. [cit. 26.1.2019]. Dostupné z: <http://endforfeiture.com/#SOCO-five>

CARPENTER, Dick, KNEPPER, Lisa, ERICKSON, Angela, MCDONALD, Jennifer. Policing For Profit, The Abuse Of Civil Asset Forfeiture. 2nd Edition. What is Forfeiture. Injustice for Justice [online]. [cit. 26.1.2019]. Dostupné z: <http://endforfeiture.com/what-is-forfeiture-more/>

CASELLA, Stefan. Forfeiture is Reasonable, and It Works. Criminal Law & Procedure Practice Group Newsletter - Volume 1, Issue 2, Spring 1997. The Federalist Society [online]. 1.5.1997 [cit. 26.1.2019]. Dostupné z: <https://fedsoc.org/commentary/publications/forfeiture-is-reasonable-and-it-works>

THE EDITORIAL BOARD. Good and bad news on civil asset forfeiture. Los Angeles Daily News. [online]. 4.1.2017 [cit. 26.1.2019]. Dostupné z: <https://www.dailynews.com/2017/01/04/good-and-bad-news-on-civil-asset-forfeiture/>

THE EDITORS OF ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Writ of Assistance. Encyclopaedia Britannica [online]. [cit. 26.1.2019]. Dostupné z: <https://www.britannica.com/topic/writ-of-assistance>

GAUMER, Craig. The United States Attorney's Bulletin: A Prosecutor's Secret Weapon: Federal Civil Forfeiture Law. United States Department of Justice Executive Office for United States Attorneys [online]. číslo 6, ročník 55, listopad 2017. str. 60. [cit. 26.1.2019]. Dostupné z:

<https://www.justice.gov/sites/default/files/usao/legacy/2007/12/21/usab5506.pdf>

MCDOWELL, Gerald. Why prosecutors choose civil forfeiture. The New York Times. [online]. 5.7.1996 [cit. 26.1.2019]. Dostupné z: <https://www.nytimes.com/1996/07/05/opinion/l-why-prosecutors-choose-civil-forfeiture-063487.html>

MELLOR, Chip. Civil Forfeiture Laws And The Continued Assault On Private Property. Forbes. [online]. 8.6.2011 [cit. 26.1.2019]. Dostupné z: <https://www.forbes.com/2011/06/08/property-civil-forfeiture.html#2e9963f039fa>

O'HARROW, Robert, SALLAH, Michael, RICH, Steven. They fought the law. Who won? The Washington Post. [online]. 8.9.2014 [cit. 26.1.2019]. Dostupné z: https://www.washingtonpost.com/sf/investigative/2014/09/08/they-fought-the-law-who-won/?utm_term=.6e760fe137d3

SIBILLA, Nick. Both parties want to rein in civil forfeiture. The Detroit News. [online]. 28.9.2016 [cit. 26.1.2019]. Dostupné z: <https://eu.detroitnews.com/story/opinion/2016/09/28/civil-forfeiture-reform/91254102/>



SIBILLA, Nick. Congress Killed Efforts To Undo Session's Civil Forfeiture Expansion, Despite Unanimous House Votes. Forbes. [online]. 2.4.2018 [cit. 26.1.2019]. Dostupné z: <https://www.forbes.com/sites/instituteofjustice/2018/04/02/congress-killed-efforts-to-undo-sessions-civil-forfeiture-expansion-despite-unanimous-house-votes/#3d90842a4549>

TEIGEN, Anne, BRAGG, Lucia. Evolving Civil Asset Forfeiture Laws. National Conference of State Legislatures. [online]. 5.2.2018 [cit. 26.1.2019]. Dostupné z:

<http://www.ncsl.org/research/civil-and-criminal-justice/evolving-civil-asset-forfeiture-laws.aspx>

THE UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE. Types Of Federal Forfeiture. [online]. 1.2.2017 [cit. 26.1.2019]. Dostupné z: <https://www.justice.gov/afp/types-federal-forfeiture>

U.S. MARSHALS SERVICE, U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. Fact sheet Asset Forfeiture 2018. U.S. Federal Government, U.S. Department of Justice. [online]. 13.4.2018 [cit. 26.1.2019]. Dostupné z: https://www.usmarshals.gov/duties/factsheets/asset_forfeiture.pdf

WILLIAMS, Marian, HOLCOMB, Jefferson, KOVANDZIC, Tomislav. Policing For Profit, The Abuse Of Civil Asset Forfeiture. Injustice for Justice [online]. květen 2010 [cit. 26.1.2019]. str. 22. Dostupné z:

https://www.ij.org/images/pdf_folder/other_pubs/assetforfeituretoemail.pdf