

POLICY PAPER

CONFISCAREA BUNURILOR
ILEGALE ȘI ILICITE:
PERSPECTIVE EUROPENE
ÎN LUPTA ÎMPOTRIVA
FORMELOR GRAVE DE
CRIMINALITATE

CONFISCAREA ȘI EXECUTAREA SILITĂ A BUNURILOR: CONTEXTUL

Pentru a întrerupe activitățile de criminalitate organizată, este esențial ca infractorii să fie lipsiți de beneficiile infracțiunii. Grupurile de criminalitate organizată construiesc rețele internaționale de mare anvergură și adună profituri substanțiale din diferite activități criminale sau ilegale. Bunurile provenite din infracțiuni sunt spălate și re-injectate în economie pentru a fi legalizate. Confiscarea/executarea silită a bunurilor ilicite sau ilegale este considerată a fi un mod foarte eficient de a lupta împotriva criminalității organizate, care este, în esență, orientată spre profit. A recupera cât mai mult posibil din aceste profituri are ca obiectiv împiedicarea activităților organizațiilor criminale, descurajarea criminalității și furnizarea de fonduri suplimentare pentru a investi din nou în activități de aplicare a legii sau a altor inițiative de prevenire a criminalității.

Relevanța acestei probleme constă în îndepărtarea câștigului economic din infracțiunile grave (incluzând, dar fără a se limita la traficul de droguri, corupția, spălarea banilor, crima organizată), în scopul de a descuraja comportamentul infracțional și ilegal. Confiscarea/executarea silită a bunurilor se află deja în centrul atenției Uniunii Europene (UE) de ceva timp, dar începând cu 2001 sunt documente care pot indica progrese în evoluția conceptului din partea instituțiilor europene.

Confiscarea bunurilor provenite din infracțiuni și politica confiscării activelor ilegale urmează direcția stabilită de politica comună a UE în domeniul justiției și afacerilor interne. Această direcție este demonstrată de accentul special pe corupție și crimă organizată atât în Tratatul de la Lisabona cât și în Programul de la Stockholm .

Modelul existent al UE ia în considerare particularitățile modelelor de confiscare a produselor infracțiunilor (bunuri provenite din infracțiuni). Cu toate acestea, el ignoră aproape în întregime modelele bazate pe conceptul de executare silită a bunurilor provenite din infracțiuni, deoarece acestea nu necesită o legătură între o infracțiune și bunurile care sunt obținute

¹ Această politică publică se bazează pe următoarele documente ale Transparency International - Bulgaria, Transparency International - Italia și Transparency International - România: rapoarte juridice naționale "Executarea silită a bunurilor ilegale: Provocări și perspective ale abordării bulgare", "Recuperarea bunurilor ilicite în Italia", "Procedura confiscării extinse în România", precum și raportul comparativ final "Legislația se întâlnește cu practica: Perspective naționale și europene în confiscarea bunurilor". Aceste documente pot fi găsite pe site-ul dedicat al inițiativei: www.confiscation.eu.

² Având în vedere diferențele modele existente în statele membre UE, politica publică va folosi descrierea și termenii cei mai largi posibili, legați de diferitele abordări - confiscarea/executarea silită a bunurilor și confiscarea/executarea silită a bunurilor ilegale sau ilicite

din aceasta.

ABORDĂRI NAȚIONALE ALE CONFISCĂRII/ EXECUTĂRII SILITE: NEVOIA DE STANDARDE COMUNE

În cadrul UE, fiecare stat membru decide, în conformitate cu sistemul său juridic individual, cum să combată corupția și criminalitatea gravă și de multe ori organizată. **Problemele în acest domeniu au depășit de mult granițele naționale și trebuie să fie abordate la nivel supranațional.** Aceste probleme au fost rezolvate sau sunt în curs de rezolvare în convențiile internaționale și europene (de exemplu, convențiile Consiliului Europei împotriva crimei organizate, din care face parte UE, convențiile privind traficul, terorismul și corupția). Pe lângă armonizarea normelor juridice naționale în aceste domenii, sunt căutate soluții cum ar fi echipele comune de anchetă care implică mai multe state individuale. Eurojust operează la nivelul Uniunii Europene.

Nu așa stau lucrurile în ceea ce privește confiscarea/executarea silită, așa cum a fost menționat mai sus. Subiectul este important în contextul diferitelor modele și abordări din diversele state membre și deficitul esențial în implementarea lor din cauza obstacolelor supranaționale.

Trei state membre ale UE care se confruntă cu probleme similare în ceea ce privește infracțiunile grave, dar care aplică modele diferite de confiscare a bunurilor, vin pentru a servi ca un exemplu în acest sens. Aceste modele nu diferă numai în ceea ce privește caracteristicile lor specifice, ci și în ceea ce privește logica lor. **Cu toate acestea, în esența lor, aceste trei modele nu par atât de diferite, în special în ceea ce privește identificarea și înghețarea bunurilor, procedura judiciară necesară de executare silită și executarea hotărârilor judecătorești: ele se confruntă cu aceleași probleme.**

Bulgaria, Italia și România servesc drept un bun exemplu de trei modele de confiscare/ executare silită. Bulgaria aplică un model în care confiscarea bunurilor obținute în mod ilegal se sancționează de către o instanță civilă și nu are nevoie de o condamnare definitivă a persoanei implicate. Modelul mixt al Italiei se bazează pe legislația specială în legătură cu mafia, în timp ce România aplică un model de confiscare extinsă a bunurilor provenite din infracțiuni.

Aceste modele au propriile lor puncte forte și puncte slabe. Analiza legislației naționale în domeniul confiscării/executării silite a bunurilor, precum și monitorizarea implementării sale, oferă posibilitatea de a face recomandări specifice de îmbunătățire. Pe această bază s-ar putea proiecta un model ideal

(standarde comune minime). Modelul conține toate avantajele modelelor naționale existente, care și-au dovedit eficiența, și tinde să evite punctele lor slabe. Într-un scenariu de cel mai bun caz, un model ideal de confiscare/ executare silită a bunurilor ar trebui să implice un set bine echilibrat al tuturor caracteristicilor menționate mai jos.

MODELUL IDEAL (STANDARDE COMUNE) DE PROCEDURI NAȚIONALE DE CONFISCARE / EXECUTARE SILITĂ

AUTORITĂȚI NAȚIONALE (AUTONOME, INDEPENDENTE, SPECIALIZATE, COMPETENTE) ÎNTĂRITE DIN PUNCT DE VEDERE INSTITUȚIONAL CU PUTERI DE URMĂRIRE, IDENTIFICARE, ÎNGHEȚARE, SECHESTRARE ȘI CONFISCARE/ EXECUTARE SILITĂ A PROPRIETĂȚILOR DERIVATE

Aceasta este o cerință de bază pentru statele membre în care infracțiunile grave duc la acumularea de bunuri provenite din infracțiuni. Aceste autorități trebuie să fie independente, competente și foarte motivate pentru a atinge obiectivele specifice ale confiscării: a priva infractorii de profitul economic al activităților lor criminale/ilegale.

Înghețarea eficientă și confiscarea bunurilor provenite din infracțiuni, ca și o reglementare legală adecvată și fezabilă din punct de vedere practic, depinde în mare măsură de autoritățile naționale de implementare din statele membre, de competențele acestora și de modalitățile acestora de colaborare.

Stabilirea de structuri naționale cu organizare și competențe individuale în domeniul confiscării, în plus față de extinderea competențelor lor actuale acolo unde este necesar, este o condiție prealabilă pentru o activitate mai de succes și mai eficientă a acestora. Extinderea competențelor ar putea acoperi nu numai etapa inițială a procedurii de confiscare, ci și urmărirea și identificarea bunurilor provenite din infracțiuni în etapele următoare, inclusiv în cadrul procedurilor judiciare.

GARANȚII ÎN LEGE PENTRU TRANSPARENTA, INTEGRITATEA, EFICIENȚA ȘI RĂSPUNDEREA AUTORITĂȚILOR ȘI PROCEDURILOR DE CONFISCARE/EXECUTARE SILITĂ

Competențele semnificative ale autorităților de confiscare/executare silită necesită un nivel de

transparență, integritate și responsabilitate care merge dincolo de standardele generale obișnuite.

Transparența este o caracteristică a politicilor publice realizate prin construirea unei înțelegeri durabile și larg răspândite asupra activității instituțiilor publice. În acest sens, în contextul funcțiilor și rolului specific al autorităților de confiscare/executare silită, transparența ar trebui să fie percepută ca o chestiune de efort țintit și suplimentar.

Transparența ar trebui să prevadă un acces bun la informații despre procedurile, documentele, bunurile confiscate, precum și gestionarea și utilizarea ulterioară a acestora. Punerea în aplicare a politicilor de transparență este esențială și pentru sensibilizarea opiniei publice generale privind gestionarea bunurilor, respectarea strictă a obligațiilor fiscale și altor obligații statutare și respingerea implicării în operațiuni care promovează așa-numitul sector informal. Tocmai prin aceste politici de transparență ar putea fi realizat efectul preventiv al legii.

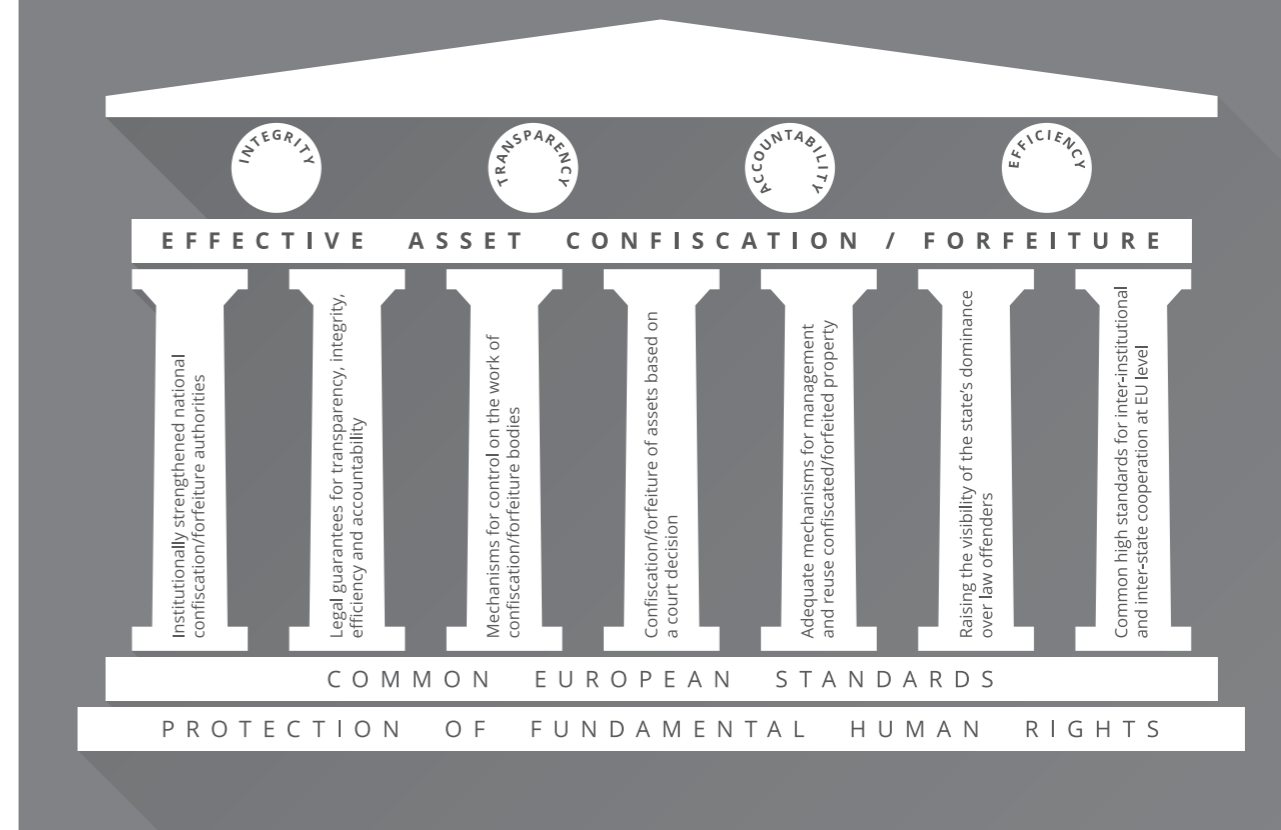
Integritatea este un indicator al nivelului de corespondență între puterile statutare, obiectivele și abordarea protecției interesului public, structura și specificitatea funcțională a autorităților de confiscare/executare silită, pe de o parte, și acțiunile reale ale conducerii și ale membrilor personalului acesteia, pe de altă parte. Integritatea ar trebui să fie legată de gestionarea eficientă a conflictelor de interese, a declarațiilor autorităților de confiscare/executare silită și a standardelor etice înalte în viața lor personală și profesională.

Răspunderea este esențială în raport cu cheltuielile publice. O astfel de răspundere are legătură în mare măsură cu corespondența dintre obiectivele stabilite și fondurile publice cheltuite pentru atingerea acestor obiective. În ceea ce privește cheltuielile publice și resursele utilizate în conformitate cu obiectivele atinse, răspunderea este comportamentul datorat de către instituții și membrii personalului acestora.

Eficiența este legată de realizarea obiectivului principal al confiscării/executării silită: privarea infractorilor de bunurile obținute din activități criminale sau confiscarea bunurilor a căror proveniență legală nu poate fi dovedită.

Un aspect important al eficienței este existența unor proceduri rapide, atât în faza de dinaintea urmăririi cât și în faza de urmărire. În acest sens, confiscarea fără necesitatea condamnării indică avantaje semnificative față de confiscarea penală. Principalul avantaj constă în faptul că procedura de confiscare nu depinde de finalizarea cauzei penale și de dovedirea vinovăției inculpatului cu privire la infracțiunile comise. Acest lucru permite instanței civile să pornească procedura de confiscare la finalizarea controlului activelor pârâtului de către autoritățile de confiscare.

IDEAL MODEL (COMMON STANDARDS) FOR NATIONAL PROCEDURES FOR CONFISCATION/FORFEITURE OF ASSETS



MECANISME DE CONTROL AL ACTIVITĂȚII ORGANELOR DE CONFISCARE/EXECUTARE SILITĂ

O caracteristică foarte importantă a unui model care funcționează bine este de a avea instituții independente și cu o reputație bună care se ocupă cu confiscarea/executarea silită. Cu toate acestea, consolidarea autorităților naționale și consolidarea competențelor acestora referitoare la procedurile de confiscare/executare silită ar trebui să meargă mână în mână cu stabilirea garanțiilor legale pentru transparență, integritate și eficiență în exercitarea acestor puteri, inclusiv mecanisme adecvate de supraveghere a activității lor.

Astfel de instituții trebuie să fie supuse atât controlului instituțional cât și celui public. Luând în considerare specificul modelelor naționale, controlul instituțional ar putea fi stabilit de către Parlament sau Președinte. Este esențial să avem, de asemenea, mecanisme eficiente de control public exercitat de societatea civilă. Acest lucru este crucial având în vedere competențele semnificative concentrate în autoritățile de confiscare și necesitatea ca acestea să fie răspunzătoare pentru munca lor. Acest lucru implică rapoarte oficiale publice anuale ale

autorităților de confiscare, dezbateri publice în Parlament cu privire la raport, conferințe de presă cu informații cu privire la activitățile de confiscare/executare silită, supraveghere asupra gestionării și utilizării bunurilor confiscate/executate silit.

Controlul judiciar asupra activităților autorităților de confiscare/executare silită este și el o garanție importantă.

CONFISCAREA/EXECUTAREA SILITĂ TREBUIE SĂ SE BAZEZE PE O HOTĂRÂRE JUDECĂTOREASCĂ, EMISĂ FIE CA O CONDAMNARE PENALĂ SAU CA O SANȚIUNE CIVILĂ ÎNTR-UN CAZ UNDE EXISTĂ O DIFERENȚĂ SEMNIFICATIVĂ ÎNTRE BUNURILE DOBÂNDITE ȘI VENITUL LEGITIM SAU DOVEDIT ÎN MOD LEGAL AL UNEI PERSOANE

O astfel de abordare ar facilita recunoașterea reciprocă a ordinelor de înghețare și confiscare/executare silită între statele membre care au stabilit astfel de proceduri în legislația lor internă. Procedurile judiciare ar trebui să fie marcate cu cele mai înalte standarde de transparență, proces echitabil și protecția drepturilor omului. Ar trebui introduse și garanții speciale în vederea evitării procedurilor judiciare excesiv de lungi, prevenirii

conflictelor de interese și aplicarea unor standarde etice înalte.

STANDARDE DE ASIGURARE A PROTECȚIEI DREPTURILOR OMULUI ÎN PROCEDURILE DE CONFISCARE/EXECUTARE SILITĂ PRIN INTERMEDIUL CONTROLULUI JUDICIAR ȘI AL REMEDIILOR LEGALE DE PROTECȚIE JURIDICĂ ADECVATE ȘI EFICIENTE

Stabilirea acestor standarde este obligatorie, mai ales în lumina faptului că drepturile omului ar putea fi încălcate în mod grav în timpul procedurilor de confiscare/executare silită. Drepturile omului care ar trebui să fie protejate includ: dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil; comunicarea ordinului de înghețare persoanei afectate, cât mai curând posibil după executarea acestuia; posibilitatea persoanei a cărei proprietate este afectată de a contesta ordinul de înghețare în fața unei instanțe; returnarea imediată a bunului înghețat care nu este confiscat ulterior; prezentarea motivelor pentru orice hotărâre de confiscare și comunicarea ordinului persoanei afectate, precum și posibilitatea oricărei persoane față de care se dispune confiscarea de a contesta ordinul în fața unei instanțe; dreptul de acces la un avocat pe parcursul procedurilor de confiscare/executare silită; posibilitatea efectivă de a contesta circumstanțele cauzei, inclusiv fapte concrete și dovezi disponibile pe baza cărora bunul în cauză este considerat a fi o proprietate derivată dintr-un comportament infracțional; măsuri care să asigure că măsura de confiscare/executare silită nu împiedică victimele unei infracțiuni să solicite despăgubiri pentru cererile lor.

Protecția drepturilor omului ar trebui să acopere și părțile terțe afectate de procedurile de confiscare/executare silită.

MECANISME ADECVATE DE GESTIONARE A PROPRIETĂȚII ÎNGHEȚATE ȘI ULTERIOR CONFISCATE CU SCOPUL DE A O REFOLOSI ÎN INTERES PUBLIC

Standardul european, în ceea ce privește gestionarea bunurilor confiscate/executate silit, este prezentat clar în Directiva 2014/42/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014.

În ceea ce privește gestionarea proprietăților înghețate, directiva are în vedere stabilirea de birouri centralizate, un set de birouri specializate sau mecanisme echivalente pentru a asigura gestionarea adecvată a proprietăților înghețate în vederea unei posibile confiscări ulterioare, inclusiv posibilitatea de a vinde sau transfera proprietatea acolo unde este necesar. În ceea ce privește gestionarea proprietăților deja confiscate, accentul se pune pe măsuri care să permită ca acestea să fie utilizate în interes public sau în scopuri sociale (Articolul 10).

Statele membre vor trebui să culeagă periodic, eventual la un nivel central, și să trimită Comisiei statistici exhaustive privind numărul de ordine de înghețare și confiscare executate, valoarea estimată a proprietății înghețate în momentul înghețării, precum și valoarea estimată a proprietăților recuperate la momentul confiscării.

Statele membre vor transmite Comisiei și statisticile privind numărul de cereri de înghețare și confiscare spre executare într-un alt stat membru, precum și privind valoarea sau valoarea estimată a proprietăților recuperate în urma executării într-un alt stat membru, în cazul în care acestea sunt disponibile la nivel central (Articolul 11).

Pe de o parte, astfel de măsuri ar facilita confiscarea viitoare a bunurilor înghețate, deoarece ar împiedica în mare măsură distrugerea și degradarea acestora. Pe de altă parte, s-ar reduce riscul (în cazurile de vânzare de proprietate) ca proprietatea să fie reutilizată în scopuri criminale. În acest sens, înființarea și întreținerea de registre electronice naționale cu informații despre bunurile confiscate/executate silit din statele membre ale UE are o importanță semnificativă.

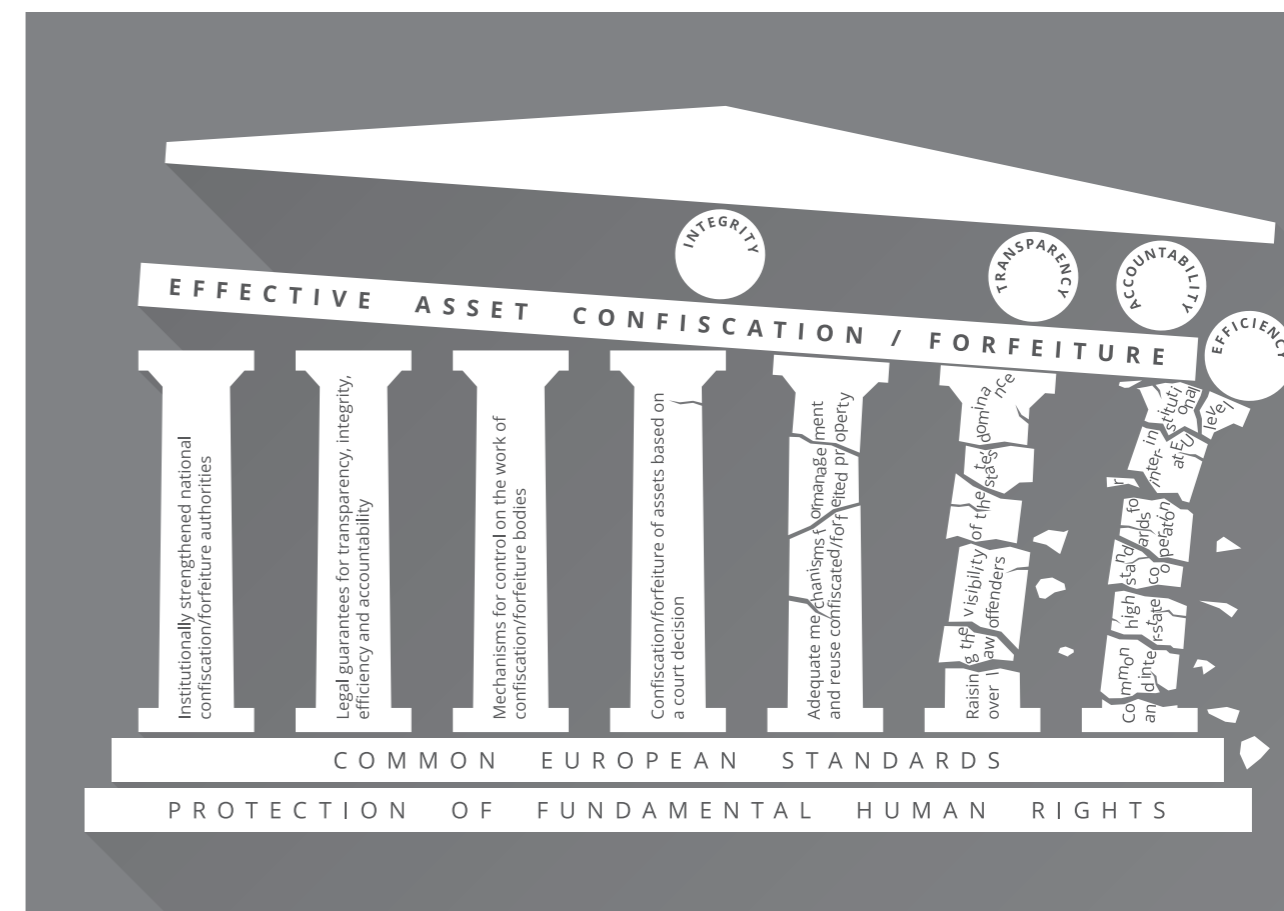
Este important să se identifice modelul cel mai adecvat pentru gestionarea bunurilor confiscate/executate silit și a-l acredita unei instituții ce demonstrează integritate, responsabilitate,

transparență și eficiență. Ar trebui adoptate proceduri pentru a gestiona riscul că bunurile confiscate ar putea reveni în mâinile infractorilor. Și în ultimul rând, gestionarea eficientă a activelor confiscate/executate silit la nivel național trebuie să se bazeze pe principiul “cost mai mic – utilizare mai eficientă”.

CREȘTEREA VIZIBILITĂȚII DOMINAȚIEI STATULUI ASUPRA INFRACTORILOR ȘI INTRODUCEREA DE MĂSURI OBLIGATORII PENTRU ASIGURAREA TRANSPARENȚEI (DE EXEMPLU, UN REGISTRU PUBLIC AL BUNURILOR CONFISCATE; ÎNSEMNE DE CONFISCARE/EXECUTARE SILITĂ; O STRATEGIE DE INFORMARE PUBLICĂ)

Pentru a concentra atenția publică asupra măsurilor luate de statele membre în ceea ce privește gestionarea proprietăților confiscate/executate silit, aceste măsuri ar trebui să devină vizibile pentru publicul larg. Astfel, efectul lor descurajant este întărit și se reamintește că proprietatea dobândită prin activități infracționale (ilegale) este întotdeauna confiscată/executată silit de către stat. Ideea este de a arăta că criminalitatea nu aduce câștig.

Vizibilitatea este un instrument care asigură transparența în toate activitățile statului, dar este, de asemenea, un instrument care permite controlul



public. În acest sens, o parte din vizibilitate ar putea fi legată de stabilirea unui registru electronic public al bunurilor confiscate/executate silit în fiecare stat membru.

Un alt aspect al vizibilității este legat de necesitatea de a face evidentă poziția dominantă statului asupra infractorilor. Acest tip de vizibilitate este importantă pentru atingerea efectului disuasiv și preventiv și de a împiedica viitorii infractori de la comiterea de infracțiuni economice. Acesta este cel mai important rezultat al tuturor procedurilor pentru a arăta că statul este mai puternic decât criminalii și infractorii. În acest sens, bunurile confiscate, în special clădiri și mașini, ar trebui să fie însemnate în așa fel încât să anunțe faptul că sunt confiscate/executate silit. Acest lucru ar putea fi realizat prin autocolante speciale sau postere "confiscat/executat silit" sau prin realizarea de evenimente publice de declarare a confiscării.

STANDARDE ÎNALTE COMUNE PENTRU COOPERAREA INTERINSTITUȚIONALĂ ȘI INTERSTATALĂ LA NIVELUL UE

Cooperarea interinstituțională este esențială pentru funcționarea eficientă a confiscării/executării silite. Aceasta implică de obicei nevoia de acțiuni comune și de multe ori urgente, efectuate de instituțiile implicate în procedurile de urmărire și înghețare a bunurilor provenite din infracțiuni. Accesul la diferite baze de date cu informații privind bunurile și schimbul rapid de informații este uneori decisiv pentru succesul sau eșecul procedurilor de confiscare.

Cooperarea interstatală la nivelul UE este extrem de importantă pentru toate statele-membre UE, în special în contextul urmăririi și confiscării bunurilor situate pe teritoriul unui alt stat membru. Recunoașterea reciprocă a actelor judiciare este, de asemenea, un element crucial al procedurilor de confiscare eficiente.

Problema este rezolvată în ceea ce privește confiscarea pe bază de condamnare (penală), dar rămâne nesoluționată în ceea ce privește hotărârile judecătorești de confiscare a bunurilor obținute în mod ilegal.

REGLEMENTĂRI U.E. ÎN DOMENIUL CONFISCĂRII/ EXECUTĂRII SILITE A BUNURILOR

Legislația UE în domeniul confiscării și executării

silite trebuie să fie luată în considerare în contextul reformelor convenite în Tratatul de la Lisabona, care a abrogat structura pe trei piloni și a creat un subiect unic, al Uniunii Europene. În ciuda modificărilor, trebuie să reținem faptul că atât confiscarea bunurilor ilicite cât și a celor ilegale merg mână în mână cu infracțiuni precum crima și corupția, infracțiuni care au fost gestionate în cadrul așa-numitului pilon al treilea al UE. În acest pilon atât Uniunea cât și Statele Membre dețin competențe comune și cooperare interstatală.

Aceasta relevă că atât înainte cât și după reforma Tratatului de la Lisabona, Statele Membre sunt competente să ia decizii în măsura în care UE nu a trasat o anumită direcție în anumite aspecte. Pentru problematica adoptată, Uniunea Europeană este competentă să ia decizii în domeniu respectării principiului subsidiarității.

În domeniul infracțiunilor grave și transnaționale, la nivelul Uniunii, inițiativele din cadrul legislațiilor naționale au prioritate, cu excepția cazului în care U.E. decide că anumite probleme pot fi rezolvate în mod eficient la nivel european. Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu "Produsele provenite din activități de criminalitate organizată: garantarea principiului potrivit căruia „criminalitatea nu aduce venituri” determină valoarea adăugată pe care UE o poate oferi în confiscarea produselor infracțiunii prin:

- Dezvoltarea cadrului juridic EU într-o formă mai coerentă și îmbunătățirea acesteia;
- Promovarea coordonării, a schimbului de informații și a cooperării între agențiile naționale;
- Asistarea la crearea unor instrumente noi de identificare și urmărire a bunurilor;
- Facilitarea aplicării hotărârilor de înghețare și confiscare;
- Facilitarea cooperării cu statele terțe prin ratificarea convențiilor și prin promovarea unor acorduri de partajare a activelor;
- Asistarea partenerilor pentru dezvoltarea unor noi inițiative prin intermediul programelor de

finanțare U.E.

În prezent, nu este în derulare un nou Program Stockholm. Unele dintre problemele pe care le abordează se pot regăsi în Concluziile Consiliului European din 26 și 27 iunie 2014, care stabilesc viitoare priorități cheie ale politicilor Uniunii. Prioritățile cheie ale Programului Stockholm în domeniul libertății, securității și justiției în legătură cu protecția și promovarea drepturilor fundamentale, construirea unui spațiu European de justiție, protejarea securității Uniunii etc. sunt reiterate. Subiecte precum confiscarea și executarea silită a beneficiilor ilegale au fost omise. Cu toate acestea, multe State Membre aplică măsura confiscării beneficiilor rezultate din activități ilegale ca mijloc de contracarare a activităților infracționale.

Astfel, progresul realizat în cadrul Directivei 2014/42/UE, care constituie nivelul cel mai avansat de măsuri adoptate în acord comun între Statele Membre în legătură cu acest subiect, pare a avea nevoie de îmbunătățiri.

Trebuie menționat faptul că confiscarea și executarea silită intră sub incidența dreptului penal, un subiect sensibil pentru Statele Membre. Aceste circumstanțe explică dificultate și lentoarea procesului de dezvoltare a standardelor și normelor care să armonizeze legislațiile naționale. Un al doilea motiv îl reprezintă diversitatea modelelor de confiscare și executare silită care diferă de la stat la stat. **Statele Membre cu modele funcționale de confiscare și executare silită întâmpină probleme similare în implementare.** În mare măsură, aceste probleme apar datorită faptului că în lumea modernă a globalizării și a crimelor transnaționale, urmărirea și înghețarea bunurilor, precum și executarea hotărârilor, deseori necesită cooperare interstatală. **Din punctul de vedere al Statelor Membre, aceste probleme pot și trebuie să fie rezolvate la nivelul Uniunii Europene.**

Articolul 83 al Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (TFEU) este exemplar pentru noua abordare U.E. și diferitele abordări asupra infracțiunilor grave și transnaționale. Permite stabilirea unor reglementări minimale pentru armonizarea legislațiilor naționale. **Oportunitățile pentru îmbunătățirea și aprofundarea reglementărilor în legătură cu problematicul subiectul al confiscării beneficiilor ilegale cu care se confruntă statele europene**

³Programul de la Stockholm – O Europă deschisă și sigură în serviciul și pentru protecția cetățenilor, Jurnalul Oficial C115 of 4 May 2010, disponibil la: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF>.

⁴Restul de două pilone ale Uniunii Europene au fost Comunitatea Economică Europeană și respectiv Politica Externă de Securitate Comună

⁵Articolul 2.2 al Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene, accesibil aici: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.

⁶Article 5.3 of the Treaty on European Union accessible at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN>.

⁷Cf. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of 20 November 2008 – Proceeds of organised crime: ensuring that "crime does not pay" COM (2008) 766 final, accessible at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0766&from=EN>

trebuie analizate în contextul noii viziuni a Uniunii Europene.

În ciuda șansele mici de progres pe acest subiect înaintea anului 2020, trebuie consemnate problemele persistente pe care Statele Membre le întâmpină. **Aceste probleme ar trebui aduse în dezbatere pentru a permite realizarea unei cooperări mai eficiente între ele și pentru eficientizarea diferitelor modele naționale în eventualitatea unor obstacole transnaționale.** Un număr de Decizii Cadru au fost adoptate pentru reglementarea domeniului confiscării/executării silită a beneficiilor la nivelul U.E. Aceste decizii cadru au ca obiectiv concretizarea unui cadru juridic eficient și standardizat pentru confiscarea/executarea silită al produselor infracțiunii. Principiul convenit în deciziile cadru menționate mai sus este că confiscarea/executarea silită este posibilă în cadrul procedurilor penale, de către o instanță penală competentă, după o condamnare definitivă, în ceea ce privește produsul obținut în urma săvârșirii unei infracțiuni.

Deciziile cadru au îmbunătățit din anul 2001 în mod simțitor conceptul de confiscare a beneficiilor. Ele stabilesc premisele importante pentru Statele Membre de a iniția confiscarea beneficiilor având legături cu infracțiunea. De asemenea, ele reglementează procedurile pentru sau stabilesc mijloacele procedurale prin care ordinele finale de confiscare pot fi executate. În Decizia-cadru 2005/212/JAI se introduce pentru prima oară excepția de la principiul conform căruia confiscarea este posibilă numai în domeniul de aplicare al procedurilor penale. Astfel, Articolul 2 (2) stipulează că în ceea ce privește infracțiunile fiscale, Statele Membre pot recurge și la alte proceduri decât cele penale pentru a priva infractorul de bunurile obținute în urma abaterii de la lege.

Decizia-cadru 2005/212/JAI prevede pentru prima oară competențe extinse pentru confiscare, cunoscută ca și confiscare extinsă în cazurile infracțiunilor grave și săvârșite în mod intenționat în cadrul unei organizații criminale reglementată de Decizia-cadru 2002/475/JAI a Consiliului din 13 iunie 2002 privind combaterea terorismului (Articolul 3).

O caracteristică a acestui tip de confiscare apare în cazurile în care o astfel de infracțiune este comisă, este posibil să se confişte, de asemenea, beneficiile care nu au derivat direct din activitatea infracțională în cauză. Astfel nu este necesară o legătură între beneficiile obținute prin activitățile infracționale ale persoanei condamnate și infracțiunea specifică.

Decizia-cadru prevede o altă excepție de la principiul menționat mai sus și permite Statelor Membre să utilizeze alte proceduri decât cele penale pentru a

priva infractorul de bunurile în cauză.

Pentru prima dată, Statelor Membre li se acordă libertatea de a confisca proprietatea dobândită de persoane terțe, nu de către persoana condamnată. Acestea includ cele mai apropiate relații ale persoanei în cauză, precum și persoane juridice în legătură cu care persoana în cauză are o influență dominantă, fie singură sau în colaborare cu persoane apropiate. Această abordare se regăsește în Decizia-cadru 2003/577/JAI a Consiliului din 22 iulie 2003 privind executarea în Uniunea Europeană a ordinelor de înghețare a bunurilor sau a probelor și în Decizia-cadru 2006/78/JAI a Consiliului din 6 octombrie 2006 privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești în materie penală. Scopul acestor două decizii este de a stabili normele în temeiul conform cărora un Stat Membru, pe teritoriul său, recunoaște și execută hotărârile de confiscare emise de o instanță competentă în materie penală de către alt Stat Membru.

Cadrul legal existent a fost complementat de noua Directivă 2014/42/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 care trebuia să îndrepte unele dintre problemele existente. Aceasta extinde în continuare excepțiile menționate mai sus și introduce noi reglementări în acest domeniu. Scopul este de a facilita confiscarea bunurilor în cauzele penale.

Procesul de elaborare a acestei Directive a creat așteptări înalte privitoare chiar la posibilitatea de a introduce la nivel European confiscarea bunurilor în cazurile care nu se bazează pe condamnări. Astfel de extindere a conceptului a fost sprijinită în timpul reuniunilor Consiliului de Miniștri la sfârșitul lui 2011 și la începutul anului 2012 de către Bulgaria, Italia și Irlanda. Posibilitatea de a extinde scopul Directivei de a include confiscarea bunurilor în cazurile care nu se bazează pe condamnări a fost discutat la începutul Președinției irlandeze a Consiliului Uniunii Europene, în cadrul reuniunii informale a miniștrilor de justiție din ianuarie 2013, în Dublin.

Propunerea Comisiei Europene pentru o directivă a Parlamentului European și a Consiliului de înghețare și confiscare a produsul infracțiunii în U.E. vizează întocmai introducerea unor astfel de posibilități. Principiul de confiscare a bunurilor supuse unei condamnări definitive pentru o infracțiune penală este

în mare măsură observată, în conformitate cu normele în vigoare (Articolul 1 și 4).

Cu toate acestea, o excepție a acestui principiu este avută în vedere prin introducerea confiscării în cazurile care nu se bazează pe condamnări. Însă aceasta este posibilă numai dacă o serie de condiții prevăzute la Articolul 4 (2) sunt îndeplinite, și anume acolo unde confiscarea pe baza unei condamnări definitive nu este posibilă, cel puțin în cazurile în care astfel de imposibilitate este rezultatul bolii sau sustragerii persoanei suspecte sau acuzate, în cazurile în care au fost inițiate proceduri penale cu privire la o infracțiune care este de natură să producă, direct sau indirect, beneficii economice, și astfel de proceduri ar fi putut duce la o condamnare penală în cazul în care persoana suspectată sau învinuită ar fi putut fi judecat. Cu toate că se aplică unui domeniu mult mai restrâns decât se avea în vedere inițial, Directiva aduce îmbunătățiri importante. Este cazul definirii termenului „beneficii”/„bunuri”, care nu include numai avantajele economice derivate din infracțiunea penală, dar și orice reinvestire ulterioară sau transferare a bunurilor directe sau a oricăror beneficii de valoare.

Scopul înghețării și al confiscării bunurilor infracționale în sensul exprimat în Directivă este determinat prin referirea la reglementări U.E. specifice cu privire la arii distincte de infracțiuni prevăzute în Articolul 83 (1) din Tratatul de la Lisabona.

Normele cu privire la confiscarea extinsă sunt rectificate și un standard minim uniform este stabilit în locul sistemului actual de norme opționale. Discrepanțele dintre valoarea proprietății și venitul legal al persoanei incriminate sunt factori care trebuie luați în considerare de instanțele de judecată când se emit hotărâri de confiscare extinsă (Articolul 5). Sunt prezentate și infracțiunile penale în legătură cu care măsura de confiscare extinsă se aplică.

Normele referitoare la confiscarea beneficiilor de la persoane terțe, prevăzute pentru prima dată în Decizia-cadru 2005/212/JAI, sunt dezvoltate și îmbunătățite. Spre deosebire de caracterul neobligatoriu al Articolului 3 (3) din Decizia-cadru, care permite Statelor Membre să decidă dacă să adopte sau nu măsuri pentru a permite confiscarea bunurilor de la părți terțe, Directiva constrânge Statele Membre să ia măsurile necesare pentru a încuviința astfel de

8. Decizia-cadru a Consiliului din 26 iunie 2001 în ceea ce privește spălarea banilor, identificarea, urmărirea, înghețarea, sechestrarea și confiscarea al instrumentelor și produselor infracțiunii (2001/500/JAI); Decizia-cadru a Decizia-cadru 2003/577/JAI a Consiliului din 22 iulie 2003 privind executarea în Uniunea Europeană a ordinelor de înghețare a bunurilor sau a probelor; Decizia-cadru 2005/212/JAI a Consiliului din 24 februarie 2005 privind confiscarea produselor, a instrumentelor și a bunurilor având legătură cu infracțiunea; Decizia-cadru 2006/78/JAI a Consiliului din 6 octombrie 2006 privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce a hotărârilor judecătorești în materie penală; Decizia 2007/845/JAI a Consiliului din 6 decembrie 2007 privind cooperarea dintre oficiile de recuperare a creanțelor din statele membre în domeniul urmării și identificării produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni sau a altor bunuri având legătură cu infracțiunile
9. Directiva 2014/42/UE privind înghețarea și confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunilor săvârșite în Uniunea Europeană se poate regăsi accesând linkul: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1422500268788&uri=CELEX:32014L0042>

confiscări (Articolul 6).

Se au în vedere beneficiile, sau alte bunuri a căror valoare corespunde beneficiilor, care au fost transferate de către o persoană suspectată sau incriminată unei persoane terțe. Confiscarea unor astfel de bunuri se bazează pe circumstanțe și date concrete, în măsura în care părțile terțe știau sau ar fi trebuit să știe că scopul transferului sau al dobândirii lor este evitarea confiscării. Se menționează explicit faptul că transferul de beneficii sau dobândirea lor se realizează în mod gratuit sau la o valoare semnificativ mai mică decât cea a pieței.

Confiscarea de la persoane terțe nu trebuie să prejudicieze dreptul la bona fide al acestora (Articolul 6 (2)).

Înghițarea bunurilor în perspectiva unei confiscări ulterioare este avută de asemenea în vedere. Și bunurile în proprietatea unor persoane terțe pot fi obiectul unor măsuri de înghițare în perspectiva unei confiscări ulterioare (Articolul 7).

A serie de garanții minime (dispoziții de siguranță conforme Articolului 8) sunt introduse pentru a proteja drepturile persoanelor afectate de măsurile de confiscare. Scopul acestora este de a garanta prezumpția de nevinovăție, dreptul la un proces echitabil, căi de atac eficiente disponibile și dreptul de a fi informat cu privire la aceste căi de atac.

Pentru permite realizarea unor confiscări eficiente și pentru a facilita executarea în practică a hotărârilor de confiscare, Directiva prevede identificarea și urmărirea bunurilor care urmează a fi înghițate și confiscate chiar și după condamnare definitivă pentru infracțiunea penală sau urmând procedurile prevăzute în Articolul 4 (2) (a bunurilor care nu se bazează pe o condamnare) (Articolul 9).

În legătură cu gestionarea proprietăților înghițate, Directiva are în vedere înființarea unor birouri centralizate, a unor birouri specializate sau mecanisme echivalente, care să asigure gestionarea adecvată a proprietăților înghițate care pot fi ulterior confiscate, incluzând posibilitatea de a vinde sau de a transfera bunurile unde pot fi necesare. În privința gestionării bunurilor deja confiscate, se pune accent pe măsurile care să permită să fie utilizate în interes public sau în scopuri sociale (Articolul 10).

Statele Membre trebuie să colecteze în mod regulat, eventual la nivel central, și să trimită Comisiei statistici comprehensive despre numărul de hotărâri de înghițare a bunurilor și confiscare executate, valoare estimată a beneficiilor înghițate și data la care s-au executat, precum și valoarea estimativă a bunurilor

recuperate în momentul confiscării.

În cazul în care sunt disponibile la nivel central, Statele Membre trebuie să trimită Comisiei și statistici al numărului de hotărâri de înghițare sau confiscare a bunurilor care urmează a fi executate în alt Stat Membru, precum și valoarea estimată a proprietăților recuperate în urma acestor executări în alte State Membre (Articolul 11).

Dificultățile în implementarea eficientă a cadrului legal European în aria confiscării instrumentelor și produselor infracțiunii sunt, în general, înrădăcinate în următoarele propuneri legislative:

- Principiul avizat de înrudire a măsurii de confiscare a bunurilor cu o condamnare penală definitivă

- Aplicabilitatea normelor de recunoaștere reciprocă și executare a hotărârilor de confiscare și înghițare – numai în legătură cu hotărârile emise de instanțele din Statele Membre din dosare penale

- Competențele birourilor de recuperare a bunurilor care se referă mai ales la urmărirea și identificarea produselor infracțiunii, precum și referitor la natura informațiilor transmise între aceste birouri - în mare măsură date operative, care nu pot servi ca probe în cadrul unei proceduri de confiscare în instanța de judecată.

STANDARDE COMUNE LA NIVELUL UNIUNII EUROPENE: RECOMANDĂRI

Precum am relevat mai sus, progresul reglementărilor U.E. în domeniul confiscării bunurilor nu este încă complet deoarece nu este încă pregătit să abordeze modele mai avansate de confiscare/executare silită, fără a avea legătură cu condamnarea penală.

S-ar putea formula recomandări în vederea depășirii

unor deficiențe mai sus menționate din reglementările Uniunii Europene. Obiectivul lor este să contribuie la viitoarele redactări de standarde comune la nivelul U.E. și să îmbunătățească procesele de urmărire, sechestrare și confiscare a bunurilor supuse confiscării la nivel național.

Din perspectiva cooperării la nivel European, aceste măsuri sunt necesare în mod special în ceea ce privește cazurile de infracțiuni trans-naționale și a bunurilor care se regăsesc într-un alt stat decât cel care efectuează măsura de confiscare. Mai jos se regăsesc recomandări cu caracter general, care pot fi adaptate statelor membre U.E. indiferent de modelul lor de confiscare/executare silită a bunurilor.

REFERITOR LA CADRUL INSTITUȚIONAL

- Se pot lua în considerare eventuale standarde care ar îmbunătăți la nivel instituțional oficiile aparținând Statelor Membre în trei aspecte: creșterea autonomiei, independenței și a specializării acestora; extinderea competențelor acestora cu privire la identificarea, înghițarea și confiscarea produselor infracțiunii; și consolidarea cooperării dintre ele.

- Implementarea mecanismelor de supraveghere a activității organismelor de confiscare.

- Garanții legale pentru transparența, integritatea, eficacitatea și responsabilitatea organismelor de confiscare și a procedurilor de confiscare care se urmăresc.

- Standarde comune ridicate pentru cooperare interinstituțională și interstatală la nivelul U.E. Procesul eficient de înghițare și confiscare a bunurilor ilicite, întocmai ca un regulament legal adecvat și fezabil din punct de vedere practic, depinde în mare de implementarea la nivelul autorităților naționale în Statele Membre, de competențele lor și de modul de cooperare dintre acestea.

În acest sens, nici propunerea pentru directivă, nici adoptarea finală a actului nu includ dispoziții referitoare la aceste autorități. De asemenea, descrierea din Directivă a cadrului legal în vigoare în

¹⁰Dreptul la un proces echitabil și la căi de atac eficiente; comunicarea măsurii de înghițare a bunurilor la cât mai scurt timp după executarea ei; posibilitatea persoanei afectate de măsură de a contesta ordinul de înghițare a bunurilor într-o instanță de judecată; returnarea imediată a bunurilor înghițate care nu sunt confiscate ulterior; prezentarea motivațiilor referitoare la ordinul de confiscare și comunicarea lor persoanei în cauză, precum și posibilitățile efective ca persoana respectivă să conteste hotărârea de confiscare în fața instanței de judecată; dreptul la avocat pe parcursul procedurii de confiscare; posibilitatea efectivă de a contesta circumstanțele cazului, incluzând date specifice și dovezile disponibile în baza cărora se consideră că bunurile sunt derivate din activități infracționale; măsuri asiguratorii a faptului că procedura de confiscare nu împiedică victime ale unei infracțiuni să solicite despăgubiri pentru creanțele lor.

cadrul Uniunii Europene referitor la aria de înghețare, executare silită și confiscare a bunurilor omite referințe la Decizia Consiliului nr. 2007/845/JHA, care solicită Statelor Membre să înființeze sau să stabilească Oficii de Recuperare a Bunurilor Confiscate (considerentul 7 din preambul) .

Instituirea unor structuri naționale cu organizare individuală și competențe în zona confiscării, pe lângă extinderea competențelor curente nu doar în faza inițială a procedurilor de confiscare, dar și în ceea ce privește urmărirea și identificarea a bunurilor rezultate din infracțiuni în fazele ulterioare – inclusiv a procedurii judiciare, predetermină o funcționare de succes și eficientă a acestor Oficii.

În plus, extinderea competențelor acestor autorități ar facilita folosirea informației și a datelor primite în urma schimbului între Oficii în cadrul procedurilor de confiscare din instanțele de judecată.

REFERITOR LA DOMENIUL DE APLICARE A CONFISCĂRILOR CARE NU SUNT BAZATE PE O CONDAMNARE ȘI LA MANAGEMENTUL PROPRIETĂȚILOR ÎNGHEȚATE ȘI CONFISCATE

▪ Se încurajează extinderea domeniului de aplicare a confiscărilor care nu se bazează pe o condamnare, inclusiv includerea acestui domeniu în cadrul procedurilor civile; abordarea aprobată în legătură cu confiscarea extinsă ar trebui să urmeze acestui model, de exemplu accentul să se pună pe discrepanța dintre proprietatea unei persoane și veniturile legale, și nu doar pe imposibilitatea de a avea o condamnare definitivă pentru infracțiunea comisă de acea persoană.

O astfel de abordare ar facilita recunoașterea reciprocă a ordinelor de înghețare și confiscare în acele State Membre care au convenit asupra acestor proceduri la nivel național.

¹¹În acest aspect, în cadrul opiniei exprimate Comitetului Economic și Social European exprimă regretul că propunerea nu include acquis-ul comunitar în legătură cu cooperarea judiciară și cooperare dintre autoritățile de investigare. Mai semnaleză faptul că identificarea și urmărirea produselor infracțiunii necesită consolidarea competențelor Oficiilor de Recuperare a Bunurilor Confiscate și a Eurojust. Astfel, pe lângă necesitatea de coordonare și de schimb sistematic de informații între Oficiile naționale de Recuperare a Bunurilor Confiscate, CESE consideră necesar pe termen lung să se analizeze posibilitatea centralizării la nivel European în această arie, fie printr-un organism nou și dedicat acestei activități, fie prin Eurojust. Constatările Comitetului Regiunilor trebuie de asemenea privite cu atenție. În opinia Comitetului exprimată în legătură cu propunerea directivei, aceasta notează faptul că nu toate Statele Membre au implementat Decizia Consiliului nr. 2007/845/JHA în legătură cu cooperare dintre Oficiile de Recuperare a Bunurilor Confiscate. Prin urmare, măsurile menționate mai sus sunt justificate.

▪ Standarde care să garanteze respectarea drepturilor omului în procedurile de confiscare prin intermediul controlului jurisdicțional și căi de atac eficiente, în mod special referitor la confiscările care nu se bazează pe o condamnare.

▪ Analiza și evaluarea de către Statele Membre a eficacității normelor aplicate la nivel național pentru gestionarea bunurilor înghețate și confiscate cu scopul îmbunătățirii acestora.

▪ Mecanisme adecvate pentru gestionarea bunurilor înghețate și ulterior confiscate, în mod particular cu scopul reutilizării acestora în interes public, inclusiv pentru nevoi sociale.

▪ Măsurile luate de către Statele Membre în legătură cu gestionarea bunurilor confiscate trebuie să fie transparente pentru publicul larg cu scopul de a produce un efect de descurajare și pentru a demonstra faptul că bunurile obținute prin activități infracționale sunt confiscate de către stat. Cu alte cuvinte, de a demonstra că infracțiunile nu aduc venituri.

▪ Promovarea publică a măsurilor adoptate de guvern în legătură cu infractorii și asigurarea transparenței prin măsuri statutare (de exemplu un registru public a bunurilor confiscate; o strategie de lucru cu publicul).

REFERITOR LA RECUNOAȘTEREA RECIPROCĂ A NORMELOR DE 'CONFISCARE CIVILĂ' ÎN CADRUL U.E.

▪ Să se ia în considerare posibilitatea extinderii domeniului de activitate al celor două Decizii Cadru,

făcând dispozițiile acestora aplicabile și actelor juridice de înghețare și confiscare a bunurilor obținute în baza sancțiunilor de drept civil.

▪ Să se ia în considerare adoptarea unei noi directive care să înlocuiască Deciziile Cadru și să introducă un set minim de reguli pentru executarea ordinelor de înghețare și confiscare a bunurilor provenite din infracțiuni în cadrul Uniunii Europene.

Acest document de politică publică se bazează pe următoarele documente ale Transparency International - Bulgaria, Transparency International - Italia și Transparency International - România: rapoarte juridice naționale “Confiscarea bunurilor ilegale: Provocări și perspective ale abordării bulgare”, “Recuperarea activelor ilicite în Italia”, “Procedura de confiscare extinsă în România”, precum și raportul final de comparativ “Legislația în concordanță cu practica: Perspective naționale și europene în confiscarea și executarea silită a bunurilor”. Aceste documente pot fi găsite pe site-ul inițiativei: www.confiscation.eu

Publicația apare cu sprijinul Programul de prevenirea și combaterea criminalității a Direcției Generale Afaceri Interne a Comisiei Europene în cadrul proiectului “Creșterea integrității și eficacității confiscării bunurilor obținute în mod ilegal – abordări europene”. Publicația reflectă doar punctele de vedere ale autorilor, iar Comisia nu poate fi trasă la răspundere pentru modul în care ar putea fi utilizate informațiile conținute de aceasta.



**TRANSPARENCY INTERNATIONAL
BULGARIA**

50 Petőfi Sándor Str., fl. 1
1463 Sofia, Bulgaria
Phone: + 359 2 9867713
Fax: + 359 2 9867834
mbox@transparency.bg
www.transparency.bg

**TRANSPARENCY INTERNATIONAL
ITALIA**

Via Zamagna 19
20148 Milan, Italy
Phone: + 39 02 40093560
Fax: +39 02 406829
info@transparency.it
www.transparency.it

**TRANSPARENCY INTERNATIONAL
ROMANIA**

21 Nicolae Balcescu Bvd.
010044 Bucuresti, Romania
Phone: +4 031 6606000
Fax: +4 031 6606006
office@transparency.org.ro
www.transparency.org.ro