COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 13.11.2007
COM(2007) 693 final

DOCUMENT DE LUCRU AL COMISIEI

privind fezabilitatea legislației UE în domeniul protecției martorilor şi colaboratorilor justiției

DOCUMENT DE LUCRU AL COMISIEI

privind fezabilitatea legislației UE în domeniul protecției martorilor şi colaboratorilor justiției

1. INTRODUCERE

Prezentul document reprezintă rezultatul lucrărilor pregătitoare necesare pentru a evalua impactul tuturor propunerilor legislative în domeniul protecției martorilor şi colaboratorilor justiției. Acest document de lucru prezintă stadiul actual de evoluție în domeniul legislației şi practicii generale la nivel național, european şi internațional. În continuare, este prezentată o analiză a problemelor, obiectivelor şi posibilităților de acțiune în domeniu. Documentul subliniază, de asemenea, chestiunile cheie care trebuie examinate mai aprofundat înainte de instituirea unui sistem european armonizat de protecție a martorilor.

Conform Programului legislativ şi de lucru al Comisiei pentru 2007[1], protecția martorilor şi a persoanelor care colaborează cu justiția constituie o prioritate.
Cu toate acestea, procedura de evaluare a impactului a condus la concluzia că în prezent nu este oportun să se adopte un instrument legislativ la nivel european.

2. CONTEXT

Oferirea unei protecții corespunzătoare martorilor poate juca un rol esențial pentru aducerea delincvenților în fața instanței întrucât reuşita fiecărei faze a procesului penal depinde deseori de cooperarea martorilor. Delincvenții încearcă adesea să împiedice martorii să depună mărturie, recurgând inclusiv la amenințări. Toate persoanele au o obligație civică de a depune mărturie ca martor şi statele au obligația de proteja martorii împotriva oricăror interferențe.

Protecția martorilor reprezintă procesul în virtutea căruia sunt dispuse măsuri procedurale şi neprocedurale specifice de protecție a martorilor care depun mărturie în cadrul procesului penal, în vederea asigurării în mod eficient a siguranței acestora – şi, uneori, a rudelor acestora – înainte, în timpul şi după depoziția acestora. Colaboratorii justiției pot, de asemenea, beneficia de măsurile de protecție prevăzute pentru martori. În cazurile de crimă organizată, colaboratorul este persoana care deține informații valoroase, fiind chiar ea implicată în activitățile criminale şi prin urmare susceptibil de a fi urmărită sau condamnată.

Problema necesității unui instrument legislativ în domeniul protecției martorilor la nivelul UE a fost luată în considerare de mai mulți ani. Încă din 1997, a 16-a recomandare a Programului de acțiune în domeniul prevenirii şi combaterii crimei organizate[2] a propus examinarea necesităților din sfera protecției martorilor şi a persoanelor care colaborează în cadrul acțiunii judiciare. Declarația Consiliului European din 25 martie 2004 privind combaterea terorismului, precum şi Planul de acțiune de la Haga[3] fac referire, de asemenea, la o propunere privind protecția martorilor şi a colaboratorilor.

---

1 Comunicarea COM(2006) 629 final (24.10.2006), p.22.
2 JO C 251, 15.8.1997, p. 1.
3 Comunicarea COM(2005) 184 final (10.05.2005), p.23.

3. LUCRĂRI PREGĂTITOARE

Lucrările pregătitoare care vizează dezvoltarea unei legislații europene obligatorii în domeniul protecției martorilor au debutat în 2004. Obiectivul a fost strângerea de informații cu privire la legislația statelor membre, structurile administrative şi experiența practică în vederea identificării vidului legislativ şi deficiențelor de funcționare cu impact la nivel european şi propunerii de soluții cu valoare adăugată europeană. Un proiect AGIS comparativ în domeniul protecției martorilor[4] a analizat legislația şi practica şi a prezentat, de asemenea, propuneri de posibile instrumente legislative europene. Comisia a participat, de asemenea, la grupul de lucru comun Europol-ISISC-OPCO[5] în vederea examinării posibilităților de armonizare a legislațiilor naționale în domeniul protecției martorilor[6].

Comisia a organizat reuniuni în 2006 şi 2007[7] pentru a consulta reprezentanții statelor membre şi experții în domeniul protecției martorilor, care au avut o contribuție importantă la eforturile Comisei de examinare a necesității elaborării unui instrument legislativ la nivelul UE.

Conform unui sondaj Eurobarometru din 2006[8], cetățenii europeni sprijină ideea abordării domeniului protecției martorilor la nivelul Uniunii Europene. Dintre cetățenii chestionați, 86% sprijină instituirea de către UE a unei politici comune în domeniul cooperării transfrontaliere şi internaționale privind protecția martorilor iar 45% sprijină cu tărie această idee[9].

Au fost depuse eforturi pentru a colecta date şi statistici corecte (de exemplu informațiile Europol, documentele publice naționale, răspunsuri la chestionarele grupului de lucru special al Consiliului Europei, reuniuni ale experților). Din cauza tratamentului confidențial al cazurilor individuale în materie de protecție, nu sunt disponibile date statistice fiabile. În vederea asigurării celui mai ridicat grad de siguranță persoanelor în cauză, este foarte importantă garantarea confidențialității tratamentului datelor cu caracter personal precum şi al informațiilor privind programele de protecție. Cu toate acestea, majoritatea țărilor au înregistrat, în cursul ultimilor 5-10 ani, o creştere a necesităților în materie de protecție a martorilor, atât în ceea ce priveşte numărul cererilor de protecție cât şi al numărului martorilor care beneficiază de programe de protecție.

4. ACȚIUNI LEGISLATIVE ŞI OPERAȚIONALE LA NIVEL EUROPEAN, NAȚIONAL ŞI INTERNAȚIONAL

Instrumentele în vigoare la nivelul UE, şi anume Rezoluția privind protecția martorilor în combaterea crimei organizate internaționale (1995)[10], precum şi Rezoluția privind persoanele

---

4 *Gert Vermeulen (dir.), „*EU standards in witness protection and collaboration with justice", studiu comandat de Comisia Europeană (JAI/2004/AGIS/077), IRCP- Universitatea din Gand

5 Institutul Internațional de Înalte Studii în Ştiințe Criminale (ISISC) şi Observatorul în domeniul crimei organizate (OPCO), ambele situate la Siracusa în Italia

6 Reuniunile care s-au desfăşurat la Siracusa la 8-10 martie 2005 şi 26-29 octombrie 2005 au condus la elaborarea documentului intitulat „Propunere finală referitoare la cerințele minime pentru elaborarea unui posibil instrument legislativ la nivelul Uniunii Europene" şi a „Raportului explicativ" al acestuia

7 Au fost organizate reuniuni la Bruxelles la 21 februarie 2006 – Atelier privind protecția martorilor şi colaboratorilor justiției şi la 5 martie 2007 – Reuniunea experților europeni în domeniul protecției a martorilor

8 Sondajul Eurobarometru special nr. 264—„Rolul Uniunii Europene în combaterea crimei organizate", http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_264_en.pdf

9 Doar 7% s-au opus iar 7% nu au exprimat o opinie asupra acestei întrebări.

10 JO C 327, 7.12.1995, p. 5.

care cooperează la combaterea crimei organizate internaționale în cadrul procesului de justiție (1996)[11] au un domeniu de aplicare limitat, aplicându-se doar cazurilor de combatere a crimei organizate şi fiind instrumente legislative neobligatorii. În plus, posibilitatea de a acorda avantaje în schimbul informațiilor este prevăzută în legislația obligatorie precum Decizia-cadru privind combaterea terorismului[12], şi Decizia-cadru a Consiliului privind poziția victimelor în cadrul procesului penal[13].

Majoritatea **statelor membre UE** dispun de o **legislație** în domeniul protecției martorilor, fie sub forma unui instrument juridic distinct, fie ca parte a codului de procedură penală. Aceasta prevede, de regulă, definiții (noțiunile de martor protejat, martor anonim, colaborator al justiției), măsuri procedurale (modalități de desfăşurarea a procesului, metode alternative pentru a depune mărturie), măsuri neprocedurale (protecție fizică, transfer al martorului în altă locație, schimbarea identității), structurile de punere în aplicare necesare şi rolul diferitelor organe de aplicare a legii înainte, în cursul şi după procesul penal, drepturile şi obligațiile părților în cadrul sistemului de protecție. Cooperarea internațională în domeniul protecției martorilor este, de asemenea, menționată fără prea multe precizări.

Anumite țări dispun de o legislație specifică care guvernează **funcționarea programelor de protecție a martorilor**, în timp ce altele nu dispun de o asemenea legislație. Unele consideră că aceasta ține în mare parte de misiunile poliției, în timp ce altele acordă un rol esențial ministerelor şi puterii judecătoreşti; unele au un program național de protecție a martorilor, iar altele au câteva programe regionale sau locale. De asemenea, există diferențe semnificative între țări în ceea ce priveşte tipurile de măsuri pe care le-au introdus pentru a facilita cooperarea martorilor, fapt care reflectă, parțial, amploarea şi natura diferită a fenomenului infracțional, precum şi diferențele de cadru general şi de tradiții juridice (a se vedea anexa).

Cu toate că noțiunea de „**colaborator al justiției**" nu este deseori menționată în codurile penale naționale, aproape toate țările prevăd posibilitatea pentru judecătorul curții de a reduce pedeapsa delincvenților care sprijină poliția/autoritățile judiciare să clarifice aspecte privind infracțiunile pe care ei înşişi sau alții le-au comis. Cu toate acestea, anumite state membre au ales să nu adopte legi privind colaboratorii justiției (fie pentru că sunt rareori confruntate cu tipurile de infracțiuni pentru care această noțiune îşi poate dovedi utilitatea, fie pentru că au obiecții de ordin moral față de impunitate/reducerea pedepsei). Dimpotrivă, alte state membre, utilizează foarte frecvent această noțiune.

O atenție specială a fost acordată lucrărilor **Consiliului Europei**. Această organism internațional a abordat protecția martorilor încă de la mijlocul anilor 1990 şi a desfăşurat, de asemenea, o activitate legislativă în domeniu. De exemplu, varietatea diferitelor situații în care martorii pot necesita protecție a fost abordată în Recomandarea (1997)13 privind intimidarea martorilor şi drepturile la apărare, precum şi în Recomandarea (2005)9 privind protecția martorilor şi a colaboratorilor justiției. În ceea ce priveşte protecția procedurală, hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului au avut o contribuție semnificativă, în special cele privind articolul 6 al Convenției drepturilor omului privind dreptul la un proces echitabil. Trebuie menționate, de asemenea, alte instrumente juridice ale Consiliului Europei[14] care conțin dispoziții în materie de protecție.

---

11 JO C 010, 11.1.1997, p. 1.

12 JO L 164, 22.6.2002, p.3, articolul 6

13 JO L 82, 22.3.2001, p.1, articolul 8

14 Rec (2001)11 principii directoare privind combaterea crimei organizate; Recomandarea (1997)1325 privind traficul de femei şi prostituția forțată în statele membre ale Consiliului Europei; Recomandarea

Există, de asemenea, mecanisme practice de cooperare în domeniul protecției martorilor în Europa. O **Rețea europeană de legătură,** coordonată de Europol – care nu dispune însă de un mandat formal în materie - şi care reuneşte, cu titlu voluntar, şefii unităților specializate în protecția martorilor, a fost creată în 2000. Pe parcursul anilor, rețeaua s-a dezvoltat într-o structură profesională de dimensiune mondială, activă pe toate cele 5 continente[15]. Reuniunile rețelei au rol de platformă pentru schimburile de informații, dezvoltarea de instrumente şi definirea de orientări însă nu permit activități operaționale. Pe baza dezbaterilor organizate în cadrul rețelei Europol, au fost redactate şi difuzate două documente în scopul de a fi utilizate ca „orientări ale UE": „Principiile de bază ale UE care guvernează cooperarea polițienească în domeniul protecției martorilor" vizând, în special, transferul internațional al martorilor şi „Criteriile comune de acceptare a unui martor într-un program de protecție" care abordează condițiile care trebuie luate în considerare pentru ca un martor să beneficieze de un program de protecție.

În ceea ce priveşte **cooperarea internațională privind protecția martorilor** - inclusiv cooperarea intra-UE şi cooperarea cu instanțele judiciare internaționale sau statele terțe – statele, în general, încheie acorduri bilaterale ad hoc. Singurul acord multilateral la nivel european a fost încheiat de cele trei țări baltice[16] în vederea cooperării în materie penală; acesta prevede că persoanele care sprijină autoritățile responsabile cu punerea în aplicare a legii care sunt parte la acest acord nu vor mai fi urmărite penal sau vor beneficia de o reducere a pedepsei.

Având în vedere că normele privind **jurisdicția internațională** şi **procedura penală internațională** au început să se dezvolte de curând, Tribunalul Penal Internațional pentru fosta Iugoslavie (TPII, 1993) a reprezentat o sursă esențială şi principalul punct de referință în ambele domenii. De asemenea, normele aplicate de TPII se aplică într-o largă măsură Curții Penale Internaționale (CPI, 1998). Cu toate acestea, în timp ce în dreptul penal internațional nu există o definiție a termenului de „martor" şi nici a nivelului măsurilor de protecție pe care un martor s-ar putea baza în cadrul unui proces penal, din regulamentul de procedură şi din jurisprudența acestor instanțe judiciare se poate deduce că persoanele care depun mărturie în materie penală constituie obiectul anumitor norme şi orientări generale. Dificultățile în furnizarea de asistență martorilor care depun mărturie în fața instanței sunt legate, în special, de absența unui teritoriu specific şi, astfel, a unei jurisdicții, de bugetul limitat alocat acestor aspecte şi de lipsa cooperării cu țările în cauză. Întrucât aceste instanțe joacă un rol fundamental pentru menținerea păcii şi a justiției, o instrumente legislative europene viitoare ar putea fi benefice pentru funcționarea acestora, în ceea ce priveşte protecția martorilor[17].

Chiar dacă niciun **instrument specific adoptat de Națiunile Unite**, obligatoriu sau nu, nu abordează în mod expres protecția martorilor, a existat tendința de a face referire directă la martori în convențiile în materie adoptate în ultimii ani, precum Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității organizate transnaționale (2001)[18] şi Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției (2003)[19]. Aceste convenții invită statele participante să ia măsurile

---

(2000) 11 privind lupta împotriva traficului de ființe umane în scopuri de exploatare sexuală; Convenția în domeniul dreptului penal privind corupția (Nr. 173, 27.1.1999.)

15 Rețeaua este alcătuită, în prezent, din şefii unităților specializate în protecția martorilor/punctele de contact naționale din cele 27 de țări ale UE, 10 țări europene care nu aparțin UE, 7 observatori de peste mări şi 12 organizații internaționale active în acest domeniu.

16 Acord între guvernul Republicii Lituania, guvernele Republicii Estonia şi Republicii Letonia privind cooperarea în domeniul protecției martorilor şi victimelor (2000)

17 Acord de cooperare şi sprijin între Curtea Penală Internațională şi Uniunea Europeană (aprilie 2006)

18 Art. 24 Protecția martorilor

19 Art. 32 Protecția martorilor, experților şi victimelor

corespunzătoare, în conformitate cu sistemul intern de drept şi în limita mijloacelor de care dispun pentru a asigura o protecţie eficientă martorilor care depun mărturie cu privire la infracţiunile prevăzute, conform Convenţiei. Pentru a sprijini statele membre ONU şi punerea în practică a acestor instrumente, Oficiul Naţiunilor Unite privind Drogurile şi Criminalitatea a început în 2005 să elaboreze orientări în domeniul protecţiei martorilor.

5. PROBLEME LEGATE DE SITUAŢIA ACTUALĂ

Analiza legislaţiei şi a practicii în materie de protecţie a martorilor confirmă că, în pofida anumitor realizări, în special în ultimii câţiva ani, cadrul actual nu este stabilizat în mod suficient, ceea ce semnifică, pe de o parte, că există o mare varietate de structuri legislative şi administrative în statele membre iar pe de altă parte, că este un domeniu în evoluţie continuă.

Diferite elemente contribuie la această situaţie, precum:

- multiplicitatea măsurilor luate de organismele internaţionale cu privire la chestiunile legate de protecţia martorilor (UE, inclusiv Europol, Consiliul Europe, TPII/CPI, G-8);
- grade diferite de punere în aplicare a instrumentelor în materie, majoritatea neobligatorii;
- necesitatea unei mai bune coordonări între autorităţile competente ale statelor membre şi organele UE în procesul de elaborare a politicilor şi programelor privind martorii, inclusiv absenţa acordului asupra unor bune practici comune pentru asigurarea unei protecţii eficiente;
- dificultăţile în cooperarea operaţională transfrontalieră şi necesitatea ameliorării utilizării reţelelor existente;
- absenţa unei viziuni de ansamblu privind ceea ce a fost realizat în prezent din cauza lipsei datelor şi analizelor, în general din cauza naturii confidenţiale a informaţiilor.

Marile diferenţe existente între legile penale ale statelor membre scad eficienţa cooperării acestora în lupta împotriva organizaţiilor criminale, adesea foarte complexe. Cooperarea transfrontalieră în domeniul protecţiei martorilor este dificilă, în special, cu ţările care nu dispun de instrumente legislative şi/sau structuri administrative şi programe privind protecţia martorilor, chiar dacă în interiorul frontierelor acestea exercită asemenea activităţi pentru proprii cetăţeni. Din ce în ce mai mult, ţările care se confruntă cu dificultăţi practice din cauza propriilor caracteristici geografice (suprafaţă restrânsă) sau demografice (densitate mare a populaţiei) precum şi ţările afectate în mod special de organizaţiile criminale, trebuie să transfere persoanele protejate în alte ţări.

6. JUSTIFICAREA UNEI ACŢIUNI LA NIVELULUNIUNII EUROPEANE

Cu toate că soluţionarea majorităţii aspectelor legate de protecţia martorilor este de competenţa instanţelor naţionale, analiza prezentă demonstrează existenţa unei dimensiuni europene. O acţiune la nivelul UE ar aduce valoare adăugată luptei împotriva criminalităţii organizate prin intensificarea cooperării transfrontaliere prin încurajarea martorilor să depună mărturie, aceştia primind, în schimb, protecţie. Cu toate că trebuie respectate diferenţele dintre sistemele juridice şi de organizare administrativă ale statelor membre, o abordare comună în domeniul protecţiei martorilor, a colaboratorilor justiţiei şi a apropiaţilor acestora ar putea conduce la mai multe condamnări în cazurile de crimă organizată. Protecţia martorilor ar trebui să existe în toate statele membre, aceasta reprezentând un instrument foarte puternic de combatere a crimei organizate şi terorismului, luând în considerare natura închisă a acestor grupuri şi dificultatea de a utiliza metodele de investigaţie tradiţionale.

În vederea evitării suprapunerii eforturilor şi costurilor inutile, trebuie să se ia în considerare cea mai bună utilizare a rețelelor existente formate din organisme naționale, precum rețeaua Europol.

6.1 OPȚIUNI DE POLITICĂ (STRATGICE) AVUTE ÎN VEDERE

Mai multe opțiuni de politică au fost luate în considerare şi analizate din punct de vedere al punctelor forte şi vulnerabile ale acestora. După cum evidențiază procedura de evaluare a impactului, au fost identificate trei opțiuni de politică (strategice): menținerea status quo-ului şi alte două opțiuni care pun bazele unei posibile inițiative legislative europene în domeniul protecției martorilor (una propune un cadru general în acest domeniu iar cealaltă se referă în special la transferul martorilor în altă locație).

În orice caz, duplicarea eforturilor trebuie evitată: există deja, într-adevăr, numeroase documente care iau forma actelor neobligatorii provenind de la diferiți actori internaționali.

6.1.1. OPȚIUNEA DE POLITICĂ (STRATEGICĂ) 1—STATUS QUO-UL ŞI DEZVOLTAREA DISPOZIȚIILOR ACTUALE

În cazul în care status quo-ul este menținut, instrumentele juridice şi operaționale existente ar trebui să formeze baza unui cadru de politică europeană în domeniu şi să fie complementate de o coordonare mai largă. O politică europeană comună ar trebui să aibă ca obiectiv consolidarea coerenței şi eficacității legislației şi a practicii, precum şi îmbunătățirea coordonării.

6.1.2. OPȚIUNEA DE POLITICĂ (STRATEGICĂ) 2 – SISTEM ARMONIZAT DE PROTECȚIE A MARTORILOR ÎN UE PRIN NORME MINIME PREVĂZUTE ÎNTR-O LEGISLAȚIE OBLIGATORIE

Valorificând activitatea Europol şi luând în considerare recomandările Consiliului Europei, ar putea fi elaborat un instrument legislativ european, astfel încât toate statele membre ale UE să instituie un cadru legislativ şi o structură instituțională în domeniul protecției martorilor.

Un instrument legislativ european referitor la un sistem armonizat de protecție a martorilor în toate statele membre ar putea fi astfel realizat, respectându-se în totalitate diferențele între sistemele juridice şi de organizare administrativă. Această abordare ar permite creşterea compatibilității sistemelor naționale de justiție penală (şi anume ar exista o legislație de bază şi o autoritate însărcinată cu protecția martorilor).

Cu toate acestea, ar trebui reamintit că ultima tentativă recentă în domeniu (2005), inițiată de Consiliul Europei şi grupul său de experți specializat în domeniul protecției martorilor, a concluzionat în favoarea unei noi recomandări. Cu toate că a fost realizat un studiu în vederea identificării punctelor vulnerabile ale sistemului existent, acesta nu a reuşit să conducă la încheierea unei convenții. Luând în considerare practicile şi documentele existente, este posibil să se preconizeze un sistem armonizat de protecție a martorilor la nivel UE prin introducerea unor standarde minime în cadrul unei legislații obligatorii. Cu toate acestea, luând în considerare dificultățile evidențiate în analiza de mai sus, este necesară examinarea mai aprofundată a problemei în acest domeniu aflat într-o evoluție rapidă.

6.1.3 OPȚIUNEA DE POLITICĂ (STRATEGICĂ) 3 – COOPERARE ÎNTĂRITĂ ÎNTRE STATELE MEMBRE ÎN DOMENIUL TRANSFERULUI ÎN ALTĂ LOCAȚIE PRIN INTERMEDUL UNEI LEGISLAȚII OBLIGATORII

Nu există un acord multilateral privind normele aplicabile în materia transferului martorilor într-o altă locație şi cooperarea internațională în domeniul protecției martorilor, în general. Statele semnează acorduri bilaterale de la caz la caz, precum şi/sau cu instanțele judiciare internaționale, în vederea facilitării cooperării.

Unul dintre principalele motive care justifică oficializarea practicii existente este acela că transferul persoanelor protejate în altă locație trebuie considerată ca fiind un domeniu prioritar datorită nevoii crescânde (legate de preocupările geografice, o criminalitate generalizată) de transfer permanent sau temporar al persoanelor în cauză în străinătate, pentru asigurarea siguranței acestora.

În vederea stabilirii unui sistem funcțional de transfer în cadrul UE, anumite dispoziții legislative şi administrative obligatorii ar trebui puse în aplicare de statele membre. Cetățenii europeni ar beneficia, de asemenea, de certitudinea că li se vor acorda măsuri de securitate necesare, dacă este necesar chiar în străinătate, devenind astfel mai motivați să depună mărturie.

Cu toate că avantajele practice ale unei abordări armonizate privind transferul martorilor în altă locație nu poate fi contestată, reuniunile experților Comisiei conduc la concluzia că statele membre nu ar accepta un sistem centralizat UE pentru facilitarea cooperării. De asemenea, experții şi-au exprimat acordul cu privire la faptul că Europol/Eurojust nu trebuie abilitat cu un mandat operațional. Este necesar să se analizeze în continuare rolul pe care aceste organizații europene ar putea să-l joace în cadrul unui regim european de cooperare în domeniul protecției martorilor.

Propunerea grupului de lucru Europol-ISISC-OPCO privind cerințele minime pentru o posibilă legislație la nivelul UE prevede un acord bilateral tip pentru transferul martorilor în altă locație. Această abordare se bazează pe practica actuală a cooperării dintre state. Pentru motive de securitate şi confidențialitate, aceste acorduri nu sunt publicate în jurnalele oficiale naționale. Cu toate că este posibil din punct de vedere legal să se insereze acordul tip într-un instrument juridic al UE iar statele să fie încurajate să îl utilizeze[20], în practică nu ar conduce la ameliorarea situației în măsura dorită de UE.

Ar trebui realizate studii viitoare în vederea identificării unei modalități acceptabile de creare a unei cooperări europene în domeniul protecției martorilor, deoarece este un domeniu complex care interferează cu numeroase alte domenii sensibile şi complicate (de exemplu schimbarea identității). În plus, trebuie analizate cu profunzime ultimele evoluții, precum identificatorii biometrici, care afectează, la rândul lor, protecția martorilor, .

7. CONCLUZII

Procedura de evaluare a impactului indică faptul că este prematură **o acțiune legislativă imediată la nivelul UE în domeniul protecției martorilor**. Eforturile anterioare la nivel internațional reflectă dificultățile intervenite în adoptarea unui instrument obligatoriu. Cu toate că la nivelul Consiliului Europei există legislație, domeniile de acțiune prioritare şi deciziile judecătoreşti indicând necesitatea unei acțiuni obligatorii în acest domeniu, eforturile depuse nu au dus la adoptarea unei legislații obligatorii. Ultimele lucrări ale Consiliului

[20] Similar pentru practica echipelor comune de investigație

Europei, cuprinzând mai mult de 40 de state membre, inclusiv toate statele membre ale UE, nu au condus la adoptarea unei legislații obligatorii care să ia forma unei convenții deoarece statele nu erau pregătite să se angajeze, iar acordul nu putea deci realizat decât în baza unui act legislativ neobligatoriu.

În baza reuniunilor experților organizate de Comisie şi a observațiilor scrise ale experților, evaluarea reflectă faptul că, în prezent, statele membre sunt reticente să accepte o legislație obligatorie care să reglementeze cooperarea informală prezentă.

Cu toate acestea, există tendințe vizibile care subliniază necesitatea pentru o cooperare intensificată între state care ar putea conduce, în final, la acceptarea normelor şi structurilor formale în domeniul protecției martorilor. În Europa, practica şi legislația în materie nu sunt mai vechi de 16 ani (Italia a jucat un rol de precursor în 1991 cu legislația sa privind pentiti/colaboratorii justiției). De atunci, majoritatea statelor membre UE fie au adoptat o legislație specifică, fie au introdus cel puțin o referință la protecția martorilor amenințați în dreptul lor penal. Cu toate acestea, statele nu au realizat acest lucru în mod uniform. Prin urmare, în cursul ultimilor ani, pe de altă parte, țările au schimbat de o manieră informală experiența acumulată atunci când au instaurat un sistem de protecție a martorilor şi au luat în considerare, de asemenea, principiile dezvoltate de Europol şi Consiliul Europei. Pentru acest motiv, există anumite similitudini între regimurile de protecție a martorilor stabilite în ultimii 2-3 ani, în conformitate cu diferite sisteme juridice şi principii fundamentale ale organizării administrative din fiecare stat membru.

Tendințele referitoare la natura actelor criminale, de exemplu creşterea activităților, în număr şi amploare, a organizațiilor criminale transfrontaliere şi a grupurilor teroriste au condus la întărirea cooperării între state. Deoarece nu doar criminalii, ci şi cetățenii de rând beneficiază de libertatea de mişcare în cadrul UE, este probabil să crească numărul cetățenilor europeni care sunt solicitați să depună mărturie în calitate de martori în cazurile penale foarte importante.

În cadrul elaborării unei politici a UE în domeniul protecției martorilor, este necesară, de asemenea, luarea în considerare a ultimelor evoluții din domeniul tehnologiei şi societății informaționale (precum legăturile prin videoconferințe) în vederea facilitării cooperării transfrontaliere. Acestea ar trebui utilizate pe scară mai largă de către organele de punere în aplicare a legii, în special pentru protecția martorilor.

Recunoaşterea necesității crescânde de cooperare în combaterea criminalității organizate transfrontaliere prin intermediul martorilor care să beneficieze de protecție şi eforturile de punere în aplicare depuse în vederea dezvoltării unor sisteme de protecție a martorilor solicitate de convențiile Națiunilor Unite ar putea conduce la schimbări de atitudine la nivel politic şi operațional.

În baza celor menționate, Comisia Europeană propune suspendarea temporară a oricărei inițiative legislative în domeniul protecției martorilor, urmând să aibă în vedere fezabilitatea unei acțiuni la nivelul UE într-o perspectivă pe timp mediu (4-5 ani), care să se materializeze în cadrul unul document specific. În acest scop, programul financiar specific privind „Prevenirea şi combaterea criminalității" pentru perioada 2007-2013[21] " ar putea fi utilizat pentru efectuarea de studii ulterioare şi pentru a strânge informații; acest program defineşte „protecția şi sprijinul martorilor" ca o temă şi un obiectiv special, ceea ce subliniază importanța problemei la nivelul UE.

---

[21] Decizia 2007/125/JAI a Consiliului din 12.2.2007 (JO L 58, 24.2.2007, p. 7).

Anexă

Legile privind protecția martorilor din statele membre şi Norvegia

	Legislație privind protecția martorilor	Unitate de protecție a martorilor	Este posibilă schimbarea identității	Este posibilă schimbarea identității prin lege	Lege privind colaboratorii justiției
AUSTRIA	NU	DA	DA	DA	NU
BELGIA	DA	DA	NU	NU	NU
BULGARIA	DA	DA	DA	NU	NU
REPUBLICA CEHĂ	DA	DA	DA	DA	NU
CIPRU	DA	DA	DA	DA	DA
DANEMARCA	NU	DA	DA	NU	NU
ESTONIA	DA	DA	DA	DA	NU EXISTĂ O LEGE SPECIALA, CI DOAR NORME PREVAZUTE DE LEGEA PRIVIND SUPRAVEGHEREA
FINLANDA	NU	DA	NU	NU	NU
FRANȚA	NU	NU	NU	NU	
GERMANIA	DA	DA	DA	DA	
GRECIA	NU	NU	NU	NU	
UNGARIA	DA	DA	DA	DA	
IRLANDA	NU	DA	DA	NU	
ITALIA	DA	DA	DA	DA	DA
LETONIA	DA	DA	DA	DA/NU[22]	DA[23]
LITUANIA	DA	DA	DA	DA	
LUXEMBURG	NU	NU	DA	NU	
MALTA	DA	NU	NU	NU	
OLANDA	NU	DA	DA	NU	NU

22 Legea permite crearea unei noi identități însă cea anterioară trebuie ştearsă

23 Proiectul de lege este înaintat Parlamentului şi se preconizează intrarea sa în vigoare în 2008

NORVEGIA	**NU**	**DA**	**NU**	**NU**	**NU**
POLONIA	**DA**	**DA**	**DA**	**DA**	**DA**
PORTUGALIA	**DA**	**DA**	**DA**	**DA**	
ROMÂNIA	**DA**	**DA**	**NU**	**DA**	
SLOVACIA	**DA**	**DA**	**DA**	**DA**	**DA**
SLOVENIA	**DA**	**DA**	**DA**	**DA**	**NU**
SPANIA	**NU**	**NU**	**DA**	**NU**	
SUEDIA	**DA**	**DA**	**NU**	**NU**	
MAREA BRITANIE[24]	**DA**	**DA**	**DA**	**DA**	**DA**

[24] Inclusiv jurisdicțiile distincte ale Angliei/Țării Galilor, Scoției și Irlandei de Nord