COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 12.3.2012
SWD(2012) 32 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI

de însoțire a

propunerii de DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI

privind înghețarea și confiscarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni în Uniunea Europeană

{COM(2012) 85 final}
{SWD(2012) 31 final}

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMAT AL EVALUĂRII IMPACTULUI

de însoțire a

propunerii de DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI

privind înghețarea și confiscarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni în Uniunea Europeană

Clauză de declinare a responsabilității: Prezentul rezumat angajează doar serviciile Comisiei Europene implicate în elaborarea sa și nu aduce atingere formei finale a niciunei decizii adoptate ulterior de către Comisie.

1. DEFINIREA PROBLEMEI

Pentru a descuraja activitățile de criminalitate organizată, este esențial ca infractorii să fie deposedați de produsele provenite din săvârșirea de infracțiuni. Criminalitatea organizată vizează, în principal, obținerea de profituri. Confiscarea acestor venituri într-o măsură cât mai mare descurajează activitățile infracționale, arată că acestea nu sunt generatoare de beneficii și asigură fonduri care pot fi reinvestite în inițiative privind aplicarea legii sau prevenirea criminalității.

Prezenta evaluare a impactului abordează problema **recuperării insuficiente a produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni în cadrul UE**. Până în prezent, estimările privind banii pierduți în cadrul activităților derulate de grupările de criminalitate organizată din statele membre, precum și datele privind acțiunile reușite de recuperare a activelor, rămân limitate. Conform unor rapoarte recente și surse neoficiale, estimările profiturilor anuale generate de activitățile de criminalitate organizată din unele state membre sunt foarte ridicate[1]. Cifrele contrastează puternic cu sumele recuperate anual în cadrul Uniunii[2]. Deși doar unele state membre realizează statistici privind sumele recuperate anual provenite din activități infracționale, în prezent, numărul procedurilor de înghețare și confiscare la nivelul UE și sumele recuperate par insuficiente în raport cu veniturile estimate ale grupărilor infracționale sau cu numărul de condamnări penale pronunțate de către instanțe în cazul comiterii unor infracțiuni grave.

Activitățile de criminalitate organizată au adesea caracter transnațional, iar activele deținute de grupările infracționale sunt din ce în ce mai mult investite în alte state membre. Urmărirea activelor situate în străinătate este, în mod invariabil, mai problematică, din cauza

---

1 În Italia, în 2011, produsele ilicite provenite din activitățile de criminalitate organizată au fost estimate la 150 de miliarde EUR (Banca Italiei, 2011). În Regatul Unit, o estimare oficială din 2006 cifra veniturile anuale provenite din activitățile de criminalitate organizată la 15 miliarde GBP.

2 De exemplu, în 2009, în Regatul Unit au fost recuperate 189 milioane EUR, iar în Țările de Jos 60 de milioane EUR.

dificultăților crescute pe care le ridică identificarea acestora, și a obstacolelor juridice de administrare a probelor și de executare a ordinelor de înghețare sau confiscare.

Deși confiscarea activelor are un fundament juridic în dreptul internațional, în legislația UE și în legislațiile statelor membre, aceste legi rămân insuficiente și cu o aplicare deficitară. Este puțin probabil ca un stat membru să confiște o parte semnificativă a activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni și ca legislația în materie să-și atingă scopul declarat.

2. ANALIZA SUBSIDIARITĂțII

UE a adoptat deja măsuri în materie de confiscare și recuperare a produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni. După intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, temeiul juridic pentru sprijinirea acțiunilor din acest domeniu este prevăzut la articolul 82 alineatele (1) și (2) și articolul 83 alineatul (1) din TFUE. Temeiul juridic cel mai adecvat și marja competenței de armonizare a UE vor depinde de faptul dacă o anumită prevedere se referă la armonizare sau la recunoașterea reciprocă.

În conformitate cu articolul 5 alineatul (3) din TUE, Uniunea trebuie să acționeze doar în cazul în care acțiunea propusă nu poate fi realizată în mod satisfăcător de către statele membre. Articolul 67 din TFUE prevede că Uniunea oferă cetățenilor un nivel ridicat de securitate prin prevenirea criminalității și combaterea acestui fenomen. Confiscarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni este din ce în ce mai mult recunoscută ca un instrument esențial de combatere a criminalității organizate, care, foarte adesea, are un caracter transnațional și, prin urmare, trebuie combătută pe baze comune. Acest fapt este cu atât mai adevărat în UE, unde eliminarea frontierelor interne facilitează comiterea infracțiunilor într-un context transfrontalier.

După cum confirmă și Programul de la Stockholm 2010-2014, Uniunea trebuie să reducă numărul oportunităților aflate la dispoziția grupărilor de criminalitate organizată și generate de procesul de globalizare a economiei, cu atât mai mult în contextul unei crize care accentuează vulnerabilitatea sistemului financiar. Prin urmare, UE este mai în măsură decât statele membre, în mod individual, să consolideze într-un mod mai eficient unul din cele mai eficace instrumente de combatere a grupărilor de criminalitate organizată.

Dimensiunea transfrontalieră a activelor provenite din activitățile de criminalitate organizată (din ce în ce mai mult investite în afara țării lor de origine și, adesea, în mai multe țări) justifică cu atât mai mult o acțiune la nivel paneuropean.

3. OBIECTIVE

Obiectivul global pe termen lung este de a reduce substanțial veniturile și activele acumulate provenite din activitățile de criminalitate organizată în cadrul UE. **Obiectivele generale** sunt combaterea criminalității organizate, asigurarea accesului la justiție al persoanelor prejudiciate și consolidarea încrederii publice în sistemul de justiție penală. Pot fi definite patru **obiective de politică specifice,** corelate cu elementele de bază ale problemei: i) creșterea gradului de armonizare a normelor care permit confiscarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni, cu respectarea cuvenită a drepturilor fundamentale, ii) elaborarea unor norme armonizate minime care să permită statelor membre să înghețe/sechestreze produsele provenite din săvârșirea de infracțiuni în vederea confiscării ulterioare, cu respectarea cuvenită a drepturilor fundamentale, iii) facilitarea înghețării/sechestrării și

confiscării transfrontaliere a bunurilor de către statele membre și iv) creșterea gradului de aplicare a instrumentelor care permit înghețarea și confiscarea de către agenții statelor membre.

4. OPȚIUNI DE POLITICĂ

În scopul remedierii deficiențelor care rezultă din definirea problemei, au fost identificate 21 de acțiuni de politică la nivelul UE (dintre care unele sunt complementare).

Având în vedere numărul mare al acțiunilor de politică preconizate, cele 21 de acțiuni la nivelul UE au fost analizate în mod individual din perspectiva existenței unor posibile obstacole privind punerea în aplicare, precum i) existența unui nivel adecvat al atribuirii de competențe către UE, ii) proporționalitatea și iii) compatibilitatea cu principiile fundamentale constituționale sau de drept penal ale statelor membre. De asemenea, a fost analizat în detaliu impactul asupra drepturilor fundamentale, pe baza jurisprudenței relevante a Curții Europene a Drepturilor Omului. În urma analizei individuale din perspectiva existenței unor posibile obstacole, s-a renunțat la patru acțiuni de politică.

Restul de acțiuni de politică au fost grupate în **opțiuni de politică** reprezentând diferite grade de intervenție la nivelul UE: o opțiune fără caracter legislativ, o opțiune legislativă minimă (corectarea deficiențelor existente la nivelul cadrului legislativ al UE în vigoare care afectează funcționarea corespunzătoare a acestuia) și o opțiune legislativă maximă (care depășește domeniul de aplicare al cadrului legislativ în vigoare al UE). În cadrul acesteia din urmă sunt analizate două subopțiuni legislative maxime, una care presupune adoptarea de măsuri la nivelul Uniunii Europene referitoare la recunoașterea reciprocă și una care nu implică asemenea demersuri.

4.1. Opțiunea de politică 1 – statu-quo

Această opțiune de politică nu ar implica adoptarea de noi măsuri la nivelul Uniunii Europene, ci ar reprezenta o continuare a activităților existente. Absența unor măsuri noi la nivelul UE nu semnifică absența schimbărilor la nivelul UE. În temeiul Tratatului de la Lisabona, la 1 decembrie 2014, statele membre vor putea fi obligate să aplice cadrul legislativ în vigoare al UE prin inițierea procedurii privind încălcarea dreptului comunitar.

4.2. Opțiunea politică 2 – opțiunea fără caracter legislativ

În cadrul opțiunii de politică fără caracter legislativ, ateliere ar fi organizate în scopul **promovării punerii în aplicare a obligațiilor în vigoare privind confiscarea** (acțiunea de politică 1) și al **promovării punerii în aplicare a obligațiilor în vigoare privind recunoașterea reciprocă** (acțiunea de politică 12). Organizarea de **ateliere de utilizare** pentru factorii de decizie la nivel guvernamental din anumite state membre referitoare la rentabilitatea activităților de confiscare a activelor (acțiunea de politică 15), ar putea să intensifice utilizarea acestor instrumente și să creeze un forum pentru schimbul de cunoștințe și experiență practică.

4.3. Opțiunea de politică 3 – opțiunea legislativă minimă

Această opțiune constă în acțiuni de transpunerea și organizarea de ateliere de utilizare, la care se adaugă acțiuni de politică ce vizează soluționarea lacunelor identificate în cadrul legislativ în vigoare privind recunoașterea reciprocă. În ceea ce privește executarea ordinelor

de confiscare, prezenta opțiune preconizează că actualul cadru legislativ ar putea fi simplificat prin consolidarea Deciziilor-cadru 2006/783/JAI și 2005/214/JAI și prin extinderea domeniului lor de aplicare pentru a include toate ordinele de compensare emise în contextul urmăririlor penale **(acțiunea de politică 14).** De asemenea, prezenta opțiune ar presupune introducerea unor **forme consolidate** de recunoaștere reciprocă **(acțiunea de politică 19).** De asemenea, în ceea ce privește solicitările dintre statele membre, această opțiune ar presupune **consacrarea preeminenței** recunoașterii reciproce în raport cu convențiile de asistență judiciară reciprocă **(acțiunea de politică 20).**

4.4. Opțiunea 4.1 – opțiunea legislativă maximă fără recunoaștere reciprocă

Această opțiune ar consta în toate acțiunile de politică ce nu implica o acțiune legislativă în domeniul recunoașterii reciproce.

Pentru a consolida competențele de confiscare, această opțiune ar prevedea **posibilitatea de a confisca toate beneficiile cuantificabile, inclusiv pe cele indirecte (acțiunea de politică 2),** prin introducerea unei definiții largi a conceptului de „produse provenite din săvârșirea de infracțiuni”.

Ca o modalitate de a soluționa problema limitării activităților de confiscare efectuate atunci când urmărirea penală s-a finalizat, această opțiune prevede **disjungerea procedurii de confiscare de procesul penal (acțiunea de politică 4),** astfel încât anchetele financiare să poată fi realizate, iar ordinele neexecutate să poată fi executate la o dată ulterioară, după finalizarea procesului penal.

De asemenea, această opțiune **ar consolida confiscarea extinsă (acțiunea de politică 5)** prin extinderea sferei infracțiunilor cărora li se aplică și prin prevederea acesteia cel puțin în cazurile în care o instanță consideră că este mult mai probabil ca activele unei persoane condamnate pentru comiterea unei infracțiuni prevăzute la articolul 83 alineatul (1) din TFUE să provină din desfășurarea de activități infracționale similare.

În vederea eliminării obstacolelor din calea urmării în justiție, această opțiune ar include introducerea unei **confiscări care să nu se bazeze pe o sentință de condamnare, în situații limitate, (acțiunea de politică 6).** Aceasta ar face posibilă confiscarea în situații în care condamnarea nu poate fi obținută întrucât persoana suspectată a decedat, s-a sustras urmăririi penale sau condamnării ori nu poate compărea în fața justiției din cauza unei unor tulburări psihice.

Adesea, pentru a evita confiscarea, infractorii își transferă bunurile unor terți de îndată ce constată că fac obiectul unei anchete. De asemenea, această opțiune ar include **confiscarea aplicată terților (acțiunea de politică 7)** pentru bunurile primite la o valoare inferioară celei de pe piață și pe care o persoană rezonabilă aflată în poziția terțului le-ar putea suspecta că provin din comiterea unor activități infracționale. În ceea ce privește înghețarea/confiscarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni, prezenta opțiune prevede introducerea unor standarde armonizate minime **(acțiunea de politică 8).** De asemenea, aceasta ar prevedea **mecanisme de conservare a măsurilor de înghețare (acțiunea de politică 9)**, astfel că statele membre ar fi obligate să dispună de mecanismele corespunzătoare pentru a se asigura că activele în pericol de a fi ascunse sau sustrase jurisdicției acestora pot fi înghețate/confiscate imediat de autoritățile extrajudiciare, chiar înainte de pronunțarea unei hotărâri judecătorești.

În ceea ce privește conservarea activelor, această opțiune ar conferi **competențe de a valorifica activele înghețate**, cel puțin în cazul celor a căror valoare este posibil să scadă sau a căror conservare nu ar fi rentabilă **(acțiunea de politică 10).**

În domeniul exercitării competențelor, această opțiune ar introduce **obligații de raportare** pentru statele membre **(acțiunea de politică 16)**, fapt ce ar contribui la crearea de statistici care ar putea fi folosite în scopul evaluării.

4.5. Opțiunea de politică 4.2 – opțiunea legislativă maximă, care cuprinde și recunoașterea reciprocă

Prezenta opțiune cuprinde **toate acțiunile politice preconizate** (acțiunile de politică 19 și 20 se suprapun parțial). În raport cu opțiunea 4.1, aceasta include, de asemenea, **recunoașterea reciprocă a tuturor tipurilor de ordine (acțiunea de politică 13).** De asemenea, prezenta opțiune ar presupune **recunoașterea** reciprocă **a ordinelor de compensare (acțiunea de politică 14)** prin consolidarea Deciziilor-cadru 2006/783/JAI și 2005/214/JAI și extinderea domeniului lor de aplicare pentru a include toate ordinele de compensare emise în contextul proceselor penale. De asemenea, prezenta opțiune ar prevedea **forme consolidate** de recunoaștere reciprocă (acțiunea de politică 19) și măsuri care **să asigure respectarea preeminenței** recunoașterii reciproce **(acțiunea de politică 20).**

5. EVALUAREA IMPACTULUI

5.1. Analiza opțiunii 1 – statu-quo

În cadrul opțiunii care implică **păstrarea statu-quo-ului** pot fi preconizate progrese lente în ceea ce privește atingerea fiecăruia din obiectivele specifice. Este de așteptat ca **impactul economic** al acesteia, rezultat din evoluția naturală a activelor recuperate, să fie scăzut. Este probabil ca distanța dintre activele obținute în urma săvârșirii de infracțiuni și activele recuperate de administrațiile publice să crească. Este de așteptat ca **impactul social** să fie neglijabil ca urmare a unei creșteri sensibile a produselor provenite din activități infracționale recuperate în favoarea victimelor infracțiunilor. Această opțiune nu ar avea **niciun impact asupra activităților infracționale**. Fără măsuri suplimentare la nivelul UE, este probabil ca infractorii să continue să își investească activele în alte state membre, fapt ce accentuează necesitatea unei dimensiuni transfrontaliere a activităților de confiscare. **În general**, ar persista lacune semnificative, instrumentele de recunoaștere reciprocă ar rămâne insuficient aplicate, iar valoarea activelor de provenienţă infracțională confiscate pe întreg teritoriul Uniunii Europene ar rămâne scăzută în raport cu cifra estimativă veniturilor rezultate din activitățile de criminalitate organizată. Deși, chiar fără intervenția UE, situația nu ar fi statică, ritmul schimbărilor ar fi prea lent. Prin urmare, această opțiune nu ar atinge obiectivul creșterii ritmului recuperării activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni în Uniune. Este puțin probabil ca statele membre să susțină această opțiune. Parlamentul European ar fi complet nemulțumit de această soluție.

5.2. Analiza opțiunii 2 – opțiunea fără caracter legislativ

Această opțiune ar avea un **impact economic scăzut**. Atelierele privind transpunerea ar putea avea un ușor impact pozitiv asupra procesului de transpunere din statele membre care nu au transpus încă integral textele relevante. Costurile atelierelor de transpunere ar fi neglijabile, iar aplicarea acestora ar depinde de nivelul la care sunt organizate. Având în vedere folosirea

deficitară a procedurilor de confiscare, atelierele privind folosirea acestora ar putea avea un impact mai semnificativ asupra aplicării lor practice și ar evita perpetuarea adoptării deciziilor în baza ipotezei că activitatea de confiscare a activelor este neprofitabilă. **Impactul social** ar fi **neglijabil,** iar **impactul asupra activităților infracționale** este destul de limitat. În general, este probabil ca valoarea adăugată a ***opțiunii fără caracter legislativ*** să fie scăzută, aspectul său cel mai promițător fiind reprezentat de atelierele de utilizare. Prezenta opțiune ar atinge în foarte mică măsură obiectivul creșterii ritmului de recuperare a activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni în Uniune și ar atrage critici severe din partea Parlamentului European.

5.3. Analiza opțiunii 3 – opțiunea legislativă minimă

Pe lângă de **impactul economic** al atelierelor privind transpunerea și al celor privind folosirea procedurilor de confiscare, îmbunătățirea instrumentelor de recunoaștere reciprocă ar avea ca efect o creștere evidentă a numărului procedurilor transfrontaliere de aplicare și, într-o oarecare măsură, a valorii activelor recuperate. Cu toate acestea, este dificil de evaluat valoarea economică adăugată, chiar și în condițiile unei creșteri semnificative a aplicării instrumentelor de recunoaștere reciprocă. O aplicare mai extinsă a instrumentelor de recunoaștere reciprocă ar transfera costurile administrative de la autoritățile centrale la autoritățile judiciare locale, iar costurile administrative de prelucrare a cererilor din alte state membre ar trebui, în principiu, să scadă. Economiile de timp rezultate din folosirea la scară mai extinsă a recunoașterii reciproce (în contrast cu asistența judiciară reciprocă) ar permite o executare transfrontalieră mai rapidă, ar crește șansele de reușită ale operațiunilor de recuperare și ar limita riscurile de disipare a activelor. Consolidarea preconizată a modalităților de recunoaștere reciprocă poate necesita unele forme de formare inițială pentru practicieni, ale căror costuri, probabil, vor fi compensate de beneficii. O creștere moderată a numărului și a valorii activelor recuperate, în mod logic, ar trebui să se reflecte într-o creștere moderată a **impactului social** sub forma compensațiilor acordate victimelor. O mai bună aplicare a procedurilor transfrontaliere ar conduce, probabil, la creșterea încrederii în sistemele naționale de justiție penală și în spațiul european de justiție, libertate și securitate. În ceea ce privește **drepturile fundamentale**, sunt de așteptat repercusiuni minore asupra dreptului de proprietate. Se preconizează **un impact marginal asupra activităților infracționale**. O mai bună punere în aplicare a procedurilor transfrontaliere pot avea unele efecte de deplasare, în sensul unei migrări nete a capitalului ilicit în afara UE, fapt ce ar avea un impact negativ asupra economiei subterane și asupra economiilor țărilor terțe. **În general,** este probabil ca valoarea adăugată a **opțiunii legislative minime** să fie **moderată**. Această opțiune ar atinge într-o mică măsură obiectivul creșterii ritmului recuperării activelor deținute de infractorii din Uniune și, cel mai probabil, nu ar fi considerată de către Parlamentul European drept un răspuns adecvat la problema de fond existentă.

5.4. Analiza opțiunii 4.1 – opțiunea legislativă maximă, fără recunoașterea reciprocă

În plus față de atelierele de transpunere și față de cele de utilizare, majoritatea acțiunilor de politică luate în considerare în mod izolat ar avea **cel puțin un impact economic moderat**. Ca urmare a numărului de acțiuni de politică și a lipsei acute de date privind atât sumele înghețate, confiscate și recuperate, cât și costurile desfășurării activităților conexe procedurilor de confiscare, nu este posibilă o cuantificare a costurilor prezentei opțiuni. În plus, în multe cazuri, costurile de punere în aplicare ar putea fi diferite, în funcție de caracteristicile statelor membre.

Pentru a răspunde problemei legate de lipsa datelor, principala analiză economică prezentată este **o estimare a rentabilității în cele 27 de state membre** bazate pe un model care utilizează indicatori indirecți pentru realizarea unei extrapolări pornind de la o analiză detaliată a veniturilor și a costurilor din Regatul Unit (singurul stat membru pentru care veniturile și costurile privind toate elementele sistemului de confiscare a activelor pot fi estimate și care dispune de un sistem de confiscare care reprezintă o aproximare rezonabilă a sub-opțiunii legislative maxime). Deși au doar un caracter orientativ, rezultatele acestui exercițiu sunt încurajatoare: **21 din 27 state membre** sunt menționate în model ca fiind **rentabile** (multe dintre acestea foarte rentabile) în cadrul prezentei opțiuni. Faptul că activitățile de confiscare a activelor ar putea fi rentabile în majoritatea statelor membre reprezintă un argument pentru o intervenție la nivelul UE. Se poate presupune recuperarea unui număr mai mare de active în favoarea statului va avea un puternic **impact social** întrucât, cel puțin în unele state membre, va însemna recuperarea mai multor active de care să beneficieze victimele criminalității. Confiscarea activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni va avea ca efect creșterea încrederii publice în sistemul de justiție penală.

Printre acțiunile care au un impact pozitiv considerabil asupra instrumentelor de confiscare (de exemplu, acțiunea 5 privind confiscarea extinsă, acțiunea 6 privind confiscarea care nu se bazează pe o sentință de condamnare sau acțiunea 7 privind confiscarea aplicată terților) se numără, de asemenea, cele care au cel mai puternic **impact asupra drepturilor fundamentale**. Limitarea dreptului de proprietate și a dreptului la un proces echitabil al pârâtului trebuie să fie justificată, să respecte principiul proporționalității și să fie însoțită de garanții adecvate. Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) a pronunțat numeroase hotărâri care au susținut în mod sistematic aplicarea unor regimuri de confiscare care să nu se bazeze pe o sentință de condamnare. Cu toate acestea, Curtea a evitat să se pronunțe asupra chestiunii de principiu privind compatibilitatea acestor regimuri cu Convenția europeană a drepturilor omului. Până în prezent, inversările sarcinii probei în ceea ce privește caracterul licit al activelor dobândite nu au făcut obiectul controlului jurisdicțional al CEDO, în măsura în care acestea au fost aplicate în mod corect, în cazuri concrete, și în condițiile existenței unor măsuri de siguranță adecvate care să permită persoanei afectate să conteste aceste prezumții relative. Cu toate că CEDO a susținut în mod constant aplicarea unor regimuri de confiscare extinsă în cazuri specifice, compatibilitatea acestora cu convenția este evaluată de la caz la caz. Din nou, nivelul garanțiilor procedurale de care dispune pârâtul are un rol determinant în evaluarea proporționalității măsurii. Un argument puternic pentru justificarea confiscării aplicate terților este cazul activelor care sunt revendicate simultan de un terț și de victimă. Dacă autorul unei infracțiuni nu are un patrimoniu suficient pentru a onora o creanță (cum este adesea cazul), măsurile adoptate în favoarea unei terțe persoane ar fragiliza poziția victimei. Având în vedere caracterul lor provizoriu, măsuri temporare precum ordinele de înghețare ar putea justifica limitările suplimentare ale anumitor drepturi și principii care susțin un proces echitabil, cu condiția să se prevadă garanții sau căi de atac suficiente și ca aceste limitări să respecte substanța drepturilor și principiilor respective. Măsurile din cadrul acestei opțiuni de politică ar respecta drepturile fundamentale dacă ar fi aplicate cu respectarea principiului proporționalității și dacă ar fi însoțite de garanții adecvate, prevăzute în propunerile legislative ale UE.

Impactul acestei opțiuni asupra activității infracționale ar fi considerabil, întrucât confiscarea care nu se bazează pe o sentință de condamnare (chiar și în cazuri limitate) și confiscarea aplicată terților ar obliga infractorii să își modifice practicile și le-ar îngreuna activitățile de ascundere a activelor acestora. Prezenta opțiune ar putea provoca un flux moderat de capital ilicit către țări din afara UE și ar avea un efect negativ considerabil asupra

economiei subterane și asupra economiilor țărilor terțe. **În general,** este probabil ca valoarea adăugată a acestei opțiuni să fie **considerabilă**. Efectele imediate ale punerii în aplicare a acestei opțiuni ar fi existența unor sisteme mai robuste pentru confiscarea, înghețarea și gestionarea activelor. Cu toate acestea, prezenta opțiune ar avea, de asemenea, un impact important asupra folosirii procedurilor de confiscare. Cu toate că atelierele privind folosirea procedurilor de confiscare ar informa factorii de decizie din statele membre cu privire la potențialul de rentabilitate al activităților de confiscare și, astfel, le-ar oferi posibilitatea de a promova schimbarea, adoptarea unor instrumente legislative consolidate ar încuraja aplicarea acestor proceduri prin creșterea concretă a șanselor unor acțiuni reușite. În plus, armonizarea legislațiilor în materie de confiscare poate, *de facto*, să promoveze recunoașterea reciprocă prin asigurarea faptului că ordinele primite sunt compatibile cu sistemul judiciar din statul membru executant. Prezenta opțiune ar îndeplini obiectivul de creștere a nivelului de recuperare a activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni. Cel mai probabil, această opțiune va fi salutată de Parlamentul European cu o satisfacție moderată.

5.5. Analiza opțiunii 4.2 – opțiunea legislativă maximă, inclusiv recunoașterea reciprocă

În ceea ce privește **impactul economic**, adăugarea unei dimensiuni a UE la procesul de recunoaștere reciprocă ar îmbunătăți și mai mult rezultatele analizei rentabilității la nivelul UE27. Cu toate acestea, dat fiind nivelul insuficient de date privind numărul ordinelor de confiscare care trebuie executate în alte state membre și sumele care fac obiectul acestora, nu este posibilă o estimare detaliată a rentabilității în funcție de țară pentru această opțiune de politică. Costurile suplimentare pentru statele membre susceptibile să se confrunte cu ordine de confiscare externe numeroase care nu se bazează pe o sentință de condamnare ar fi complet compensate prin dispozițiile existente (Decizia-cadru 2006/783/JAI), conform cărora statul membru care execută un ordin de confiscare are dreptul să rețină 50 % din valoarea recuperată. **Impactul social** ar fi unul **semnificativ**. Pe lângă impactul opțiunii maxime fără recunoaștere reciprocă, este de așteptat ca îmbunătățirile aduse în materie de recunoaștere reciprocă să aibă drept rezultat o creștere a încrederii în spațiul european de justiție, libertate și securitate. De asemenea, **impactul asupra comportamentului infracțional** ar fi **important**. Este probabil ca măsurile prevăzute de opțiunea legislativă maximă, corelate cu o aplicare semnificativ îmbunătățită a procedurilor transfrontaliere, să oblige infractorii să își modifice practicile și să conducă la efecte de deplasare, având ca rezultat un flux net de capital ilicit în afara UE. Ar putea rezulta, astfel, un impact și mai semnificativ asupra economiei subterane și asupra economiilor țărilor terțe. **În general,** este probabil ca valoarea adăugată a acestei opțiuni să fie **foarte ridicată**. Efectele conjugate ale rentabilității economice, ale impacturilor sociale considerabile și ale unei folosiri mai intense a procedurilor din domeniul confiscării sunt potențate prin acțiuni privind recunoașterea reciprocă, care sunt mai ample decât cele din cadrul opțiunii legislative minime. Această opțiune ar fi pe deplin coerentă cu obiectivul creșterii nivelului de recuperare a activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni în Uniune. Este probabil ca această opțiune să fie salutată de Parlamentul European.

6. COMPARAREA OPȚIUNILOR

Opțiunea de politică preferată este **opțiunea maximă care cuprinde măsuri în domeniul recunoașterii reciproce**, în timp ce opțiunea legislativă maximă fără recunoașterea reciprocă și opțiunea legislativă minimă reprezintă a doua alternativă, în aceeași măsură. Opțiunea preferată respectă principiile subsidiarității și proporționalității întrucât nu depășește ceea ce

este necesar pentru a atinge obiectivele prevăzute, respectând, în același timp, drepturile fundamentale. Aceasta ar spori în mod considerabil armonizarea normelor și executarea ordinelor în statele membre, *inter alia* prin modificarea dispozițiilor în vigoare privind confiscarea extinsă și introducerea de noi dispoziții privind confiscarea care nu se bazează pe o sentință de condamnare, confiscarea aplicată terților și introducerea recunoașterii reciproce în ceea ce privește toate categoriile de ordine de confiscare (inclusiv ordinele care nu se bazează pe o sentință de condamnare). Acțiunile de politică sunt calibrate astfel încât să fie proporționale și să nu afecteze în mod nejustificat drepturile fundamentale. Pentru a răspunde preocupărilor exprimate de avocații apărării, sunt prevăzute garanții minime la nivelul UE, astfel încât să se respecte pe deplin Carta drepturilor fundamentale a UE. Monitorizare și evaluare.

Aplicarea opțiunii preferate ar trebui să facă obiectul unor monitorizări și evaluări viitoare. În prezent, în majoritatea țărilor, având în vedere absența datelor statistice privind confiscarea activelor și calitatea slabă a celor disponibile, nu este posibilă realizarea unei evaluări corespunzătoare, pe baza unor elemente concrete, a impactului noilor politici/legislații la nivelul UE sau al statelor membre. În plus, nu sunt disponibile cu ușurință informații cu privire la măsura în care recunoașterea reciprocă facilitează executarea transfrontalieră.

Din acest motiv, opțiunea preferată presupune introducerea unor obligații de raportare care revin statelor membre în ceea ce privește activitățile de confiscare a activelor. Date vor fi culese cel puțin o dată pe an de autoritățile judecătorești (instanțe, parchete), birourile de recuperare a activelor și alte autorități responsabile de gestionarea activelor. Datele astfel culese vor fi integrate în activitățile de monitorizare și evaluare și vor permite Comisiei să evalueze măsura în care legislația propusă își atinge obiectivele. Trebuie acordată o atenție specială acelor state membre unde colectarea datelor este relativ deficitară.

În vederea monitorizării punerii în aplicare eficace a legislației propuse, Comisia va pregăti un plan de punere în aplicare și va emite rapoarte periodice privind punerea în aplicare, bazate pe consultări cu statele membre și cu părțile interesate. Primul raport este prevăzut, în principiu, la trei ani de la intrarea în vigoare a legislației. Exercițiul de evaluare a legislației privind confiscarea activelor din statele membre care a fost efectuat în pregătirea prezentei evaluări a impactului, ar putea fi utilizat ca punct de referință pentru monitorizarea evoluțiilor legislative și în materie de folosire a procedurilor de confiscare în statele membre.

De asemenea, vor fi realizate evaluări periodice, primul raport fiind prevăzut la cinci ani de la intrarea în vigoare a legislației. Rapoartele de evaluare ar putea include un exercițiu de simulare a costurilor și beneficiilor pentru a evalua rentabilitatea actuală și viitoare a activităților de confiscare a activelor.

De asemenea, vor avea loc ateliere privind transpunerea și alte reuniuni la nivel de experți pentru a dezbate probleme legate de punerea în aplicare. Schimbul de bune practici în toate etapele procesului de confiscare va continua să aibă loc în cadrul Platformei oficiilor de recuperare a creanțelor din UE.