

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea 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 – 2012/0036 (COD)

(2012/C 299/23)

Raportor: **dl Edouard DE LAMAZE**

La 15 martie 2012 și respectiv la 4 aprilie 2012, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Parlamentul European și Consiliul au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea 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 – 2012/0036 (COD).

Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 28 iunie 2012.

În cea de-a 482-a sesiune plenară, care a avut loc la 11 și 12 iulie 2012 (ședința din 11 iulie 2012), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 142 de voturi pentru, niciun vot împotrivă și 5 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE susține prezenta inițiativă a Comisiei menită să consolideze cadrul legislativ european existent în domeniul înghețării și confiscării produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni. El împărtășește preocupările Parlamentului și ale Consiliului și dorește să reamintească faptul că criminalitatea organizată este tot mai prezentă și mai complexă, având în vedere caracterul transfrontalier al acesteia și mijloacele considerabile de care dispune. În lipsa unei armonizări europene, organizațiile criminale profită de pe urma legislațiilor mai puțin severe; este așadar urgent să se intensifice eforturile depuse la nivel european. Este în joc securitatea cetățenilor Uniunii, obiectiv ce justifică pe deplin o intervenție a UE, în conformitate cu articolele 5 alineatul (3) și 67 din Tratatul privind funcționarea UE.

1.2 Cu toate acestea, CESE ține să precizeze că această intervenție trebuie să fie concepută și realizată respectând pe deplin tradiția și practicile naționale în domeniu, ținând seama de chestiunile delicate specifice, mai ales în ce privește tipurile de infracțiuni care trebuie combătute.

1.3 CESE subliniază necesitatea unei abordări globale, operaționale și integrate în acest domeniu și regretă în același timp că propunerea supusă examinării nu preia în conținutul său *acquis*-ul comunitar în materie de cooperare judiciară și cooperare între serviciile de anchetă. În faza inițială, identificarea și depistarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni presupun în special consolidarea prerogativelor oficiilor de recuperare a creanțelor, precum și a celor conferite Eurojust. Printre altele, CESE îndemnă la promovarea:

- unei mai bune cooperări, inclusiv în ce privește mijloacele utilizate, între toate autoritățile însărcinate cu urmărirea, combaterea și judecarea activităților trafic majore;
- unei culturi comune pentru toți profesioniștii interesați;
- unei abordări transversale în toate direcțiile generale ale Comisiei;
- unei armonizări fiscale și a procedurilor, care ar putea contribui la realizarea obiectivelor Strategiei Europa 2020.

1.3.1 Dincolo de necesara coordonare și de schimburile sistematice de informații între oficiile naționale de recuperare a creanțelor, CESE consideră necesar să se analizeze posibilitatea unei centralizări europene în domeniu, pe termen lung, fie prin intermediul unei noi structuri specifice, fie direct prin Eurojust. Date fiind mizele, lupta împotriva criminalității organizate nu se poate limita la o simplă cooperare.

1.4 Eficiența măsurilor privind înghețarea și confiscarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni reclamă o abordare globală, care să guverneze acest instrument sub toate aspectele sale, acordându-se o atenție specială reutilizării, cu precădere în scopuri sociale, a bunurilor confiscate.

În acest sens, se subliniază necesitatea de a evita riscul ca, printr-o vânzare directă a bunurilor, organizațiile criminale să reintre în posesia acestora.

1.5 În sfârșit, CESE reamintește că eficacitatea luptei împotriva criminalității organizate nu poate justifica nicio încălcare a drepturilor fundamentale, mai ales a dreptului la apărare, consacrate de Carta Drepturilor Fundamentale.

2. Conținutul propunerii Comisiei

2.1 Propunerea supusă examinării, care vizează protejarea economiei licite împotriva infiltrărilor rețelelor infracționale, stabilește normele minime pentru statele membre, în ceea ce privește înghețarea și confiscarea bunurilor provenite din săvârșirea de infracțiuni, și anume produsele (inclusiv indirecte) și instrumentele. Având ca temei juridic articolul 83 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, domeniul de aplicare al propunerii se limitează la „euro-infracțiuni”, inclusiv infracțiunile comise în cadrul participării la o organizație criminală, cu condiția ca acestea să fi făcut totuși obiectul unei armonizări la nivel european.

2.2 Înlocuind Acțiunea comună 98/699/JAI și, în parte, deciziile-cadru 2001/500/JAI ⁽¹⁾ și 2005/212/JAI ⁽²⁾, prezenta propunere:

— reia dispozițiile existente privind confiscarea instrumentelor și a produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni ca urmare a pronunțării unei condamnări definitive și confiscarea bunurilor cu o valoare echivalentă celor provenite din săvârșirea de infracțiuni (articolul 3);

— modifică dispozițiile privind competențele de confiscare extinse (articolul 4), stabilind o normă minimă unică, în locul regimului actual de reguli facultative. Aceasta nu se aplică în cazul intervenirii prescripției sau în alte situații în care se aplică principiul *non bis in idem*.

2.3 Propunerea supusă examinării introduce de asemenea noi dispoziții care permit:

— confiscarea care nu se bazează pe o sentință de condamnare (articolul 5), în cazul în care o condamnare penală nu poate fi dispusă întrucât persoana suspectată a decedat, suferă de o boală permanentă ori atunci când se sustrage urmării penale sau boala acesteia împiedică urmărirea efectivă în justiție într-un termen rezonabil de timp și implică riscul intervenirii prescripției legale;

— confiscarea activelor care au fost transferate unei părți terțe care ar fi putut bănui originea ilegală a acestora (articolul 6);

— înghețarea preventivă și de conservare a bunurilor care prezintă riscul de a dispărea în absența unei intervenții, sub rezerva confirmării de către o instanță a unei asemenea măsuri luate de autoritățile competente (articolul 7);

⁽¹⁾ Privind spălarea banilor, identificarea, înghețarea, sechestrarea și confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunii.

⁽²⁾ Privind confiscarea produselor, instrumentelor și bunurilor având legătură cu infracțiunea

— efectuarea de anchete în legătură cu patrimoniul persoanei, astfel încât să poată fi executate hotărârile rămase neexecutate, chiar și la o dată posterioară încheierii procedurii penale (articolul 9);

— gestionarea adecvată a activelor înghețate, pentru a se evita deprecierea valorii acestora înainte de a fi confiscate (articolul 10).

2.4 Aceste îngărdiri ale drepturilor fundamentale ⁽³⁾ sunt compensate prin garanții minime menite să asigure respectarea prezumției de nevinovăție, dreptul la un proces echitabil, existența unor căi de atac în fața unei instanțe judecătorești și dreptul de a fi informat despre exercitarea acestor căi de atac (articolul 8).

3. Observații generale

3.1 În contextul unui cost considerabil – uman, social, economic și financiar – al criminalității organizate, fără a mai menționa îngărdirile drepturilor și libertăților cetățenilor și actorilor pieței interne aferente, care duc la scăderea încrederii acestora, CESE subliniază rolul esențial al măsurilor de confiscare în lupta împotriva criminalității, care afectează însăși rațiunea de a fi a acestor rețele, și anume profitul financiar.

3.2 CESE susține obiectivele inițiativei supuse examinării, menită să consolideze cadrul legislativ european în acest domeniu. Atât Parlamentul, cât și Consiliul insistă de multă vreme asupra necesității acestei înăspriri, în lumina Programului de la Stockholm. În acest sens, CESE salută înființarea recentă, la inițiativa Parlamentului, a unui comitet special privind criminalitatea organizată, corupția și spălarea banilor, care reafirmă dorința de a plasa lupta împotriva acestor amenințări pe lista priorităților politice ale UE.

3.3 CESE pledează pentru conștientizarea deplină a contextului critic generat de criză și a sporirii alarmante a volumului activităților ilicite în UE și speră să se intensifice măsurile de armonizare între statele membre în ce privește tratamentul aplicat filierelor criminale și activelor acestora.

3.4 În contextul crizei, ideea însușirii veniturilor obținute ilegal, care reprezintă adesea sume colosale, pentru a le reinjecta în circuitul economiei legale oferă perspective – din punct de vedere economic și social – care, în opinia CESE nu ar trebui neglijate. Comitetul subliniază de asemenea că lupta împotriva criminalității organizate trebuie să permită ca cercul virtuos generat de o asemenea dinamică să se poată sprijini pe o mai bună funcționare a pieței interne, reducându-se denaturările concurenței de pe urma cărora suferă întreprinderile care desfășoară activități legale.

⁽³⁾ Sau ale acestor principii.

3.5 Necesitatea unei abordări globale, operaționale și integrate

3.5.1 Întrucât eficiența luptei împotriva criminalității organizate depinde de o abordare globală, CESE regretă faptul că armonizarea măsurilor de înghețare și de confiscare nu se înscrie într-un instrument global care să includă *acquis*-ul comunitar adoptat în cadrul vechiului pilon 3, în materie de cooperare judiciară și de cooperare între autoritățile de anchetă, aspecte complementare și inseparabile ale aceleiași politici.

3.5.2 CESE subliniază că eficiența măsurilor privind înghețarea și confiscarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni reclamă o abordare globală pentru instaurarea unei reglementări care să ia în considerare toate dimensiunile problematicei conexe, acordându-se o atenție specială necesității de a evita riscului ca, printr-o vânzare directă a bunurilor, organizațiile criminale să reintre în posesia acestora.

3.5.3 În vederea obținerii unei coerențe sporite, precum și a unei mai mari securități juridice, și a transpunerii și punerii în aplicare a unor norme europene mai satisfăcătoare, CESE solicită ca directiva să facă referire la deciziile 2006/783/JAI privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce a hotărârilor de confiscare și 2007/845/JAI privind cooperarea dintre oficiile naționale de recuperare a creanțelor statelor membre în materie de depistare și identificare a bunurilor care provin din activități infracționale.

3.5.4 În fapt, măsurile de înghețare și confiscare nu pot fi executate în mod eficient decât dacă se bazează pe un sistem el însuși eficient de identificare și de depistare a produselor provenite din activități infracționale, inclusiv atunci când acestea au fost introduse în economia legală.

3.5.5 În ceea ce privește reutilizarea bunurilor confiscate, CESE subliniază importanța creării unor mecanisme de cooperare între statele membre, astfel încât să fie promovat schimbul de bune practici între autoritățile naționale competente.

3.5.6 În acest sens, CESE reamintește:

- necesitatea facilitării accesului oficiilor de recuperare a creanțelor la informațiile financiare (în special la cele privitoare la conturile bancare) ⁽⁴⁾;
- avantajul pe care le prezintă pentru statele membre valorificarea pe deplin a potențialului Eurojust, a cărui valoare adăugată în materie de anchete și urmăriți transfrontaliere este incontestabilă și care poate contribui la facilitarea interacțiunii dintre birourile de recuperare a creanțelor și autoritățile judiciare;
- necesitatea urgentă de consolidare a prerogativelor de inițiativă ale Eurojust, în special a competenței de a iniția anchete;

⁽⁴⁾ A se vedea raportul Comisiei în temeiul articolului 8 din 2007/845/JAI, 12 aprilie 2011.

- avantajul de a se obține cooperarea tuturor autorităților însărcinate cu urmărirea, combaterea și judecarea activităților de trafic majore, cu toate mijloacele acestora, (arhive digitale, schimburi de informații, compararea informațiilor, resurse umane, cunoștințe și material);
- necesitatea urgentă de a crea o cultură comună a acestor misiuni în Europa prin schimbul de agenți vamali, de poliție, de fisc și judiciari;
- necesitatea creării sinergiilor necesare între diferitele direcții generale ale Comisiei Europene pentru a contribui la acest obiectiv;
- necesitatea armonizării fiscale și a procedurilor de anihilare a focarelor de criminalitate organizată în Europa;
- necesitatea de a conecta lupta împotriva criminalității organizate și Strategia Europa 2020.

3.5.7 De asemenea, succesul și eficiența anumitor măsuri naționale de centralizare a activelor confiscate întreprinse la nivel național ⁽⁵⁾ îndeamnă la transpunerea acestei experiențe la nivel european. Prin urmare, CESE propune ca, dincolo de necesara coordonare și de schimbul sistematic de informații între oficiile naționale de recuperare a creanțelor, să se studieze în mod real posibilitatea unei centralizări europene în acest domeniu, fie prin intermediul unei noi structuri specifice, fie direct prin Eurojust. Această centralizare, chiar dacă rănește în prezent sensibilitățile naționale în ce privește punerea în comun a anumitor baze de date, trebuie considerată ca un obiectiv, fie și pe termen lung, întrucât o simplă cooperare nu este suficientă pentru îndeplinirea obiectivelor în materie de luptă eficientă împotriva criminalității organizate.

3.5.8 În sfârșit, CESE reamintește faptul că strategia europeană în domeniul confiscării nu poate fi eficientă decât ca parte a unei abordări la scară mondială și deplânge faptul că prezenta propunere nu tratează acest aspect atât de important.

4. Observații specifice

4.1 **Articolul 1 din proiectul de directivă:** se înlocuiește „în materie penală” cu „care provin din infracțiuni penale”.

4.2 **Articolul 2 alineatul (1) din proiectul de directivă:** măsurile de înghețare și de confiscare

4.2.1 CESE salută extinderea acestor măsuri la câștigurile indirecte, care reprezintă un progres însemnat față de Decizia 2005/212/JAI.

⁽⁵⁾ În special în Franța, prin AGRASC, și în Țările de Jos, prin BOOM.

4.3 **Articolul 3 alineatul (2) din proiectul de directivă:** confiscarea valorii echivalente

4.3.1 CESE recomandă extinderea acesteia la bunurile utilizate pentru săvârșirea infracțiunii (numite „instrumente”) și consideră că nu există motive pentru a limita această măsură la produsele provenite din infracțiuni. CESE subliniază ca în definiția „instrumentelor” sunt incluse mijloacele de transport utilizate pentru deplasarea în interiorul Uniunii a produselor provenite din infracțiuni.

4.4 **Articolul 4 din proiectul de directivă:** competențe de confiscare extinse

4.4.1 CESE întâmpină cu satisfacție simplificarea reprezentată de introducerea unei norme unice în acest domeniu, întrucât sistemul de opțiuni introdus de Decizia 2005/212/JAI generează o diversitate prea mare în abordările naționale, în detrimentul aplicării corecte a principiului recunoașterii reciproce în domeniu.

4.4.2 Cu toate acestea, CESE regretă foarte mult faptul că criteriul disproporționalității între valoarea bunurilor și veniturile legale nu mai apare în prim-plan⁽⁶⁾, ci este doar implicit printre „elementele concrete” pe baza cărora instanța își dictează hotărârea [articolul 4 alineatul (1)]. De altfel, acest criteriu are o importanță decisivă în legislațiile cele mai avansate în lupta împotriva criminalității organizate. CESE ia notă de decizia Comisiei de a lăsa la discreția instanțelor naționale posibilitatea de a se referi la acest criteriu și solicită Parlamentului European și Consiliului să îl reintroducă, adăugând în propunerea de directivă, după cuvintele „de o persoană condamnată ca urmare a comiterii unei infracțiuni” cuvintele „în funcție de venitul său legal”. Totodată, CESE îndeamnă autoritățile naționale să acorde acestui criteriu cea mai mare importanță.

4.5 **Articolul 5 din proiectul de directivă:** confiscarea care nu se bazează pe o sentință de condamnare

4.5.1 Deși în principiu poate părea dificilă concilierea confiscării cu faptul că persoana în cauză nu trebuie să răspundă de actele care au dat naștere acestei măsuri, CESE recunoaște utilitatea practică a unei asemenea măsuri și o susține, având în vedere eficiența acesteia. Acest lucru ar contribui și la recunoașterea reciprocă cu țările din sistemul de *common law*, care aplică deja proceduri de confiscare din dreptul civil.

4.5.2 CESE se teme totuși ca introducerea noțiunii de „boală permanentă a suspectului sau acuzatului” să nu deschidă calea unor numeroase abuzuri. Întrucât dreptul Uniunii permite oricărei persoane urmărite penal să fie reprezentate de un avocat, CESE solicită ca referința la o boală să nu fie un criteriu pentru confiscarea care nu se bazează pe o sentință de condamnare, cerând așadar eliminarea acesteia din propunerea de directivă (art. 5).

⁽⁶⁾ Acest criteriu reprezintă una din cele trei opțiuni alternative și/sau cumulative prevăzute de Decizia 2005/212/JAI [articolul 3 alineatul (2) litera c].

4.6 **Articolul 7 din proiectul de directivă:** înghețarea

4.6.1 CESE reamintește că procedura judiciară și, prin urmare, respectarea dreptului la apărare, nu pot fi excluse doar pe motivul eficacității activității de asigurare a respectării legii.

4.6.2 CESE consideră că orice măsură de înghețare trebuie să fie confirmată de un judecător într-un termen rezonabil, dar că autoritatea administrativă investită va trebui să dispună de competențe pentru a lua toate măsurile imediate în scopul conservării.

4.7 **Articolul 8 din proiectul de directivă:** măsurile de salvagardare privind dreptul la apărare

4.7.1 Propunerea de directivă prevede măsuri de salvagardare minime, precum și căi de atac pentru persoana învinuită, în conformitate cu abordarea adoptată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului pentru a evalua proporționalitatea anumitor măsuri de înghețare a dreptului fundamental la proprietate – în special confiscarea extinsă, confiscarea care nu se bazează pe o sentință de condamnare, confiscarea activelor unor terțe persoane. Deși ar putea părea inutil să se reamintească unei instanțe imparțiale dreptul aplicabil, este totuși util să se precizeze că orice hotărâre judecătorească de confiscare trebuie să fie motivată și notificată persoanei în cauză.

4.7.2 Pentru coerența cu cerințele stabilite prin normele europene în domeniul luptei împotriva spălării banilor, CESE subliniază că, în conexiune cu viitorul instrument prevăzut în acest sens, persoana al cărui patrimoniu a fost confiscat trebuie să beneficieze de plin drept de asistență judiciară.

4.7.3 În opinia CESE, persoana învinuită nu ar trebui să aibă mai puține drepturi decât terța persoană care depozitează bunurile respective. Pentru a înlătura orice ambiguitate în acest sens, CESE propune o nouă formulare a alineatului (1): „Fiecare stat membru ia măsurile necesare, astfel încât persoanele afectate de dispozițiile prezentei directive să aibă dreptul la căi de atac eficiente și să poată beneficia de plin drept de asistență judiciară. Orice hotărâre judecătorească de confiscare trebuie să fie motivată și notificată persoanei în cauză”.

4.8 **Articolul 9 din proiectul de directivă:** executarea efectivă

4.8.1 Obiectivul asigurării executării efective a hotărârii de confiscare, deși legitim în sine, nu poate justifica, în opinia CESE, adoptarea –după o sentință definitivă de condamnare – a unor măsuri suplimentare, care s-ar adăuga la hotărârea judecătorilor, având în vedere protecția necesară în spiritul principiului referitor la un proces echitabil și la stabilirea pedepselor. În mod evident, sunt acceptabile doar „măsurile de anchetă ulterioare, adoptate în cadrul continuității executării efective a pedepselor pronunțate de autoritatea judiciară”.

4.8.2 CESE reamintește că, la confiscarea propriu-zisă, se poate adăuga condamnarea la plata unor amenzi penale, fiscale sau vamale, menite să contracareze riscul de fraudă, în detrimentul statului, legat de compoziția bunurilor dobândite în mod ilegal. De aceea, recomandă ca directiva să prevadă intensificarea cooperării dintre statele membre, pentru ca fiecare dintre ele să poată asigura executarea acestor sentințe. O asemenea dispoziție reprezintă o condiție esențială pentru eficiența activităților de urmărire penală.

4.9 *Chestiunea realocării și restituirii fondurilor confiscate*

4.9.1 Departea de a fi secundară, chestiunea realocării acestor fonduri afectează în mod direct eficiența globală a strategiei în materie de confiscare. Întrucât vânzarea directă a bunurilor permite adesea organizațiilor criminale să reintre în posesia acestora pe căi lăturalnice, CESE subliniază avantajul alocării acestor bunuri cu prioritate unor scopuri sociale – cum este cazul în Italia. Așa cum observă Parlamentul European⁽⁷⁾, această abordare ar avea un dublu avantaj, și anume de prevenire a criminalității organizate și de promovare a dezvoltării economice și sociale.

4.9.2 CESE consideră că este importantă reflecția lansată de DG JUST asupra acestui aspect al realocării sociale a produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni. Există diverse căi, care trebuie să fie aprobate de autoritățile centrale ale statelor membre. Acesta merită să fie explorate și adaptate ținând seama de victime, de interesul general și de natura activelor confiscate înseși.

4.9.3 Motivele ce țin de respectarea necesară a principiului subsidiarității și proporționalității nu trebuie să împiedice UE să propună un cadru juridic, chiar și general, în domeniu. CESE îndeamnă insistent statele membre să facă schimb de bune practici în acest domeniu.

4.9.4 Aceasta implică existența prealabilă a unor reguli clare în materie de restituire. În fapt, în mod frecvent statul pe teritoriul căruia au fost confiscate bunurile nu este cel în care acestea trebuie restituite. Din motive de echitate și pentru a stabili reguli omogene între statele membre, CESE solicită ca UE să clarifice acest punct, în special în ce privește decizia-cadru din 2006 care prevede o împărțire în două între statele membre respective.

Bruxelles, 11 iulie 2012

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ Raport asupra criminalității organizate în UE, oct. 2011.