



Bruxelles, 2.6.2020
COM(2020) 217 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Recuperarea și confiscarea activelor

Asigurarea faptului că nu este rentabil să se săvârșească infracțiuni

Cuprins

1.	INTRODUCERE	2
1.1.	Obiectivele și principalele elemente ale Directivei 2014/42/UE	2
1.2.	Cadrul juridic al UE relevant pentru urmărirea, identificarea, înghețarea și confiscarea activelor achiziționate ilegal	3
1.3.	Scopul și structura raportului, colectarea de informații și metodologia	4
2.	EVALUAREA PUNERII ÎN APLICARE A DIRECTIVEI.....	5
2.1.	Evaluare generală. Impactul directivei asupra sistemelor naționale de recuperare a activelor	5
2.2.	Evaluarea specifică a măsurilor de transpunere în statele membre	6
2.2.1.	Definiții (articolul 2)	6
2.2.2.	Domeniul de aplicare (articolul 3).....	6
2.2.3.	Confiscarea (articolul 4).....	7
2.2.4.	Confiscarea extinsă (articolul 5).....	8
2.2.5.	Confiscarea aplicată terților (articolul 6).....	10
2.2.6.	Înghețarea (articolul 7)	10
2.2.7.	Garanții (articolul 8)	11
2.2.8.	Confiscarea și executarea efective (articolul 9).....	12
2.2.9.	Gestionarea bunurilor înghețate și confiscate (articolul 10).....	13
2.2.10.	Statistici (articolul 11)	13
3.	EVALUAREA FEZABILITĂȚII ȘI A BENEFICIILOR POSIBILE ALE INTRODUCERII UNOR NORME COMUNE SUPLIMENTARE PRIVIND CONFISCAREA CARE NU SE BAZEAZĂ PE O CONDAMNARE	14
4.	IDENTIFICAREA ȘI URMĂRIREA ACTIVELOR DOBÂNDITE ILEGAL.....	16
5.	DIMENSIUNEA INTERNAȚIONALĂ ȘI RECUPERAREA ACTIVELOR.....	17
6.	CONCLUZII ȘI CALEA DE URMAT	18

1. INTRODUCERE

1.1. Obiectivele și principalele elemente ale Directivei 2014/42/UE

Criminalitatea organizată reprezintă una dintre cele mai mari amenințări la adresa securității Uniunii Europene. Potrivit agenției Europol, peste 5 000 de grupări de criminalitate organizată sunt în prezent cercetate penal în Europa¹. Grupurile de criminalitate organizată urmăresc obținerea de profit, prin derularea de activități ilegale generându-se profituri uriașe: veniturile obținute din criminalitatea organizată în UE sunt estimate în prezent la aproximativ 110 miliarde EUR pe an².

Europol estimează că în UE doar aproximativ 2 % din produsele provenite din săvârșirea de infracțiuni sunt înghețate și doar 1 % sunt confiscate. Din această cauză, grupările de criminalitate organizată pot să investească pentru a-și extinde activitățile infracționale și pentru a se infiltra în economia legală³. Europol estimează că între 0,7 și 1,28 % din PIB-ul anual al UE este implicat în activități financiare suspecte⁴.

Confiscarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni constituie o componentă esențială a luptei împotriva criminalității grave și organizate, deoarece îi privează pe infractori de câștigurile financiare rezultate din aceste activități și asigură faptul că nu este rentabil să se săvârșască infracțiuni.

Procesul de recuperare a activelor include mai multe faze:

- **identificarea și urmărirea** activelor dobândite ilegal;
- **înghețarea și punerea sub sechestru a activelor** în vederea unei posibile confiscări ulterioare;
- **gestionarea activelor înghețate și puse sub sechestru**, pentru ca acestea să nu se devalorizeze;
- **confiscarea** activelor dobândite ilegal;
- **administrarea activelor confiscate**, ceea ce ar putea include reutilizarea acestora în scopuri publice sau sociale.

În 2014, Parlamentul European și Consiliul au adoptat Directiva 2014/42/UE (denumită în continuare „directiva”), care stabilește norme minime pentru înghețarea, gestionarea și confiscarea activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni. Directiva a introdus:

1 <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>

2 Transcrime, *From illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organised crime in Europe*, 2015, disponibil la adresa: <http://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2015/03/OCP-Full-Report.pdf>

3 Europol, *Does crime still pay? Criminal Asset Recovery in the EU* – analiza informațiilor statistice din perioada 2010-2014, 2016, disponibilă la: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/does-crime-still-pay>

4 Europol, *From suspicion to action – Converting financial intelligence into greater operational impact*, 2017, disponibil la: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact>

- dispoziții privind **confiscarea care nu se bazează pe o condamnare** (cel puțin în cazul în care persoana acuzată sau suspectată se sustrage sau este bolnavă);
- dispoziții privind **confiscarea extinsă pentru o listă specifică de infracțiuni**;
- dispoziții privind **confiscarea aplicată terților**;
- clarificări privind **înghețarea bunurilor în vederea confiscării ulterioare, inclusiv înghețarea „de urgență”**;
- **garanții stricte**, prin care se garantează că drepturile părților afectate de o procedură de înghețare sau de confiscare sunt respectate;
- norme care permit **detectarea și urmărirea bunurilor chiar și după o condamnare definitivă** pentru a se asigura executarea efectivă a unui ordin de confiscare;
- dispoziții privind **gestionarea bunurilor înghețate și confiscate**;
- dispoziții care impun statelor membre **să colecteze date și să realizeze statistici cuprinzătoare privind înghețarea și confiscarea**.

În conformitate cu Protocoalele 21 și 22 la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Regatul Unit și Danemarca nu au participat la adoptarea directivei și, prin urmare, aceasta nu este obligatorie pentru cele două state și nu li se aplică. Irlanda și-a exercitat dreptul de a participa la adoptarea și la aplicarea directivei.

În conformitate cu articolul 12 din directivă, statele membre au avut obligația să transpună dispozițiile acesteia în dreptul lor intern până la 4 octombrie 2016.

1.2. Cadrul juridic al UE relevant pentru urmărirea, identificarea, înghețarea și confiscarea activelor achiziționate ilegal

În plus față de Directiva 2014/42/UE, adoptarea Regulamentului (UE) 2018/1805 privind recunoașterea reciprocă a ordinelor de indisponibilizare și de confiscare⁵ este un alt act legislativ important în materia recuperării activelor. Regulamentul vizează facilitarea recuperării transfrontaliere a activelor și accelerarea și simplificarea procedurilor de înghețare și de confiscare a activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni pe întreg teritoriul UE. Acesta se va aplica tuturor ordinelor de înghețare și de confiscare emise în cadrul procedurilor penale, incluzând, prin urmare, atât confiscările care se bazează, cât și pe cele care nu se bazează pe o condamnare⁶.

Capacitatea de a îngheța și de a confisca activele depinde în mod direct de capacitatea de a le urmări și identifica în mod eficient. Decizia 2007/845/JAI a Consiliului⁷ obligă

⁵ Regulamentul (UE) 2018/1805 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 noiembrie 2018 privind recunoașterea reciprocă a ordinelor de indisponibilizare și de confiscare, JO L 303, 28.11.2018, p.1.

⁶ Se va aplica de la 19 decembrie 2020.

⁷ Decizia 2007/845/JAI a Consiliului din 6 decembrie 2007 privind cooperarea dintre oficiile de recuperare a creanțelor din statele membre în domeniul urmăririi și identificării produselor provenite

statele membre să înființeze sau să desemneze oficii naționale de recuperare a creanțelor pentru a asigura la nivelul UE o urmărire cât mai rapidă a activelor ilicite.

De asemenea, au fost luate măsuri la nivelul UE pentru a se asigura un acces mai rapid la informații. În ultimele trei decenii, Uniunea Europeană a dezvoltat un cadru solid de combatere a spălării banilor, care stabilește, de asemenea, registre ale beneficiarilor reali ai entităților și construcțiilor juridice și registre ale conturilor băncilor centrale⁸. Directiva 2019/1153 privind utilizarea informațiilor financiare acordă autorităților de aplicare a legii și oficiilor de recuperare a creanțelor un acces direct la informațiile privind conturile bancare în scopul combaterii formelor grave de criminalitate⁹.

1.3. Scopul și structura raportului, colectarea de informații și metodologia

În conformitate cu articolul 13 din directivă, secțiunea 2 din prezentul raport evaluează punerea în aplicare a directivei. Subsecțiunea 2.1 cuprinde o evaluare generală și pune în evidență măsurile adoptate de statele membre pentru a transpune dispozițiile directivei. Subsecțiunea 2.2 evaluează fiecare dispoziție a directivei. Exemplele incluse în raport oferă o imagine de ansamblu asupra modului în care directiva a fost transpusă în întreaga UE. Analiza din prezentul raport se bazează pe informațiile furnizate de statele membre până la 1 decembrie 2019.

Raportul se bazează, de asemenea, pe documentul de lucru al serviciilor Comisiei privind analiza confiscărilor care nu se bazează pe o condamnare în UE¹⁰, adoptat în 2019. Secțiunea 3 răspunde în mod oficial unei solicitări a Parlamentului European și a Consiliului de a se evalua fezabilitatea și posibilele beneficii ale introducerii unor norme comune suplimentare privind confiscarea bunurilor care provin din activități de natură infracțională, chiar și în lipsa unei condamnări a unei/unor persoane specifice pentru respectivele activități¹¹.

Secțiunea 4 a prezentului raport analizează activitatea oficiilor de recuperare a creanțelor, instituite prin Decizia 2007/845/JAI a Consiliului, precum și provocările cu care se confruntă atunci când își îndeplinesc sarcinile zilnice.

Infractorii își transferă și distribuie activele dobândite în mod ilegal în mai multe jurisdicții, ceea ce îngreunează activitatea autorităților competente de urmărire, înghețare și confiscare a bunurilor respective. Prin urmare, cooperarea internațională este esențială pentru recuperarea eficace a activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni. Secțiunea 5 oferă o prezentare generală a instrumentelor internaționale relevante pentru domeniul recuperării activelor.

din săvârșirea de infracțiuni sau a altor bunuri având legătură cu infracțiunile, JO L 332, 18.12.2007, p. 103.

8 Directiva (UE) 2018/843 a Parlamentului European și a Consiliului din 30 mai 2018 de modificare a Directivei (UE) 2015/849 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, precum și de modificare a Directivelor 2009/138/CE și 2013/36/UE, JO L 156, 19.6.2018, p. 43.

9 Directiva (UE) 2019/1153 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iunie 2019 de stabilire a normelor de facilitare a utilizării informațiilor financiare și de alt tip în scopul prevenirii, depistării, investigării sau urmăririi penale a anumitor infracțiuni și de abrogare a Deciziei 2000/642/JAI a Consiliului, JO L 186, 11.7.2019, p. 122.

10 SWD(2019) 1050 final.

11 Documentul 7329/1/14 REV 1 ADD 1 al Consiliului.

Prezentul raport nu aduce atingere altor evoluții legislative sau nelegislative din statele membre ale UE. Comisia va continua să monitorizeze dacă măsurile naționale respectă dispozițiile corespunzătoare din directivă. Dacă este necesar, Comisia va face uz de competențele de asigurare a respectării legii care îi sunt conferite prin tratate, prin intermediul procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

2. EVALUAREA PUNERII ÎN APLICARE A DIRECTIVEI

2.1. Evaluare generală. Impactul directivei asupra sistemelor naționale de recuperare a activelor

Până la termenul de transpunere, și anume 4 octombrie 2016, numai 8 state membre au notificat Comisiei transpunerea integrală a directivei în ordinea lor juridică națională. Drept urmare, în noiembrie 2016, Comisia a trimis scrisori de punere în întârziere pentru necomunicarea măsurilor naționale de punere în aplicare unui număr de 18 state membre (Belgia, Bulgaria, Cehia, Germania, Estonia, Irlanda, Grecia, Croația, Cipru, Lituania, Luxemburg, Ungaria, Polonia, Portugalia, România, Slovenia, Slovacia și Suedia). Ulterior, 15 dintre aceste 18 state membre au notificat Comisiei măsurile naționale de punere în aplicare, declarând că transpunerea era completă. După verificarea caracterului complet al transpunerii, Comisia a decis să încheie procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pentru aceste 15 state membre. În prezent, sunt deschise doar trei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pentru necomunicare. Acestea privesc Bulgaria, Luxemburg și România¹².

Analiza măsurilor naționale de transpunere îi oferă Comisiei o perspectivă asupra **impactului directivei asupra sistemelor naționale de recuperare și confiscare a activelor**. În 24 de state membre din cele 26 care au obligații în temeiul directivei s-au adoptat acte legislative noi pentru a se transpune dispozițiile directivei în ordinea juridică națională¹³. În majoritatea cazurilor, măsurile naționale de transpunere au constatat în modificări ale dispozițiilor care existau deja în legislația națională. Aceste **modificări au adus schimbări următoarelor concepte juridice**:

- **definițiile termenilor „produse” și „instrumente”** (Bulgaria, Cehia, Estonia, Grecia, Franța, Cipru, Finlanda);
- **confiscarea bazată pe o condamnare** (Estonia, Irlanda, Grecia, Spania, Italia, Letonia, Austria, Polonia, Portugalia, Finlanda);
- **confiscarea care nu se bazează pe o condamnare** (Germania, Irlanda, Spania, Cipru, Letonia, Malta, Portugalia, Finlanda, Suedia);
- **confiscarea extinsă și domeniul de aplicare al infracțiunilor pentru care se permite confiscarea extinsă** (Belgia, Cehia, Estonia, Irlanda, Grecia, Spania, Italia, Cipru, Letonia, Luxemburg, Ungaria, Polonia, Portugalia, Suedia);

¹² Pentru Bulgaria, Luxemburg și România, verificarea conformității nu a fost efectuată încă în totalitate; elementele incluse în prezentul raport de punere în aplicare se referă la legislația deja notificată de aceste state membre și nu aduc atingere viitoarelor evoluții legislative.

¹³ NL și SI au declarat că normele interne existente privind înghețarea și confiscarea erau pe deplin conforme cu directiva și că nu au fost necesare modificări.

- **confiscarea aplicată terților** (Estonia, Irlanda, Grecia, Cipru, Ungaria, Polonia, Portugalia, Finlanda);
- **înghețarea** (Austria, Portugalia);
- **garanții** (Spania, Franța, Letonia, Portugalia);
- **executarea efectivă a ordinelor de confiscare** (Letonia, Malta, Austria, Portugalia);
- **administrarea bunurilor înghețate și confiscate** (Belgia, Bulgaria, Cehia, Grecia, Franța, Croația, Cipru, Letonia, Ungaria, Malta, Portugalia, România).

2.2. Evaluarea specifică a măsurilor de transpunere în statele membre

2.2.1. Definiții (articolul 2)

La **articolul 2** sunt definiți termenii „**produse**”, „**bunuri**”, „**instrumente**”, „**confiscare**”, „**înghețare**” și „**infracțiune**”.

Aceste definiții nu sunt transpuse explicit în mai multe state membre, dar conceptele există în legislația națională privind înghețarea și confiscarea.

Legislația de transpunere din Grecia și Cipru include definițiile tuturor acestor termeni. Termenul „produse” este definit în Bulgaria, Cehia, Estonia, Irlanda, Croația, Malta, Portugalia, Finlanda și Suedia. Termenul „bunuri” este definit în mod specific în Bulgaria, Cehia, Estonia, Irlanda, Croația, Letonia, Ungaria, Malta, Portugalia, România, Slovenia și Slovacia. Termenul „instrumente” este definit în Cehia, Malta și Portugalia. Termenul „confiscare” este definit în Bulgaria, Letonia și Lituania. Termenul „înghețare” este definit în Austria, Ungaria și Țările de Jos.

2.2.2. Domeniul de aplicare (articolul 3)

Articolul 3 stabilește **domeniul de aplicare** al directivei, **stabilind infracțiunile pentru care se aplică înghețarea și confiscarea**. Articolul 3 face referire directă la alte instrumente juridice ale UE [literale (a)-(k)] și la infracțiunile pe care acestea le reglementează.

Există dispoziții privind înghețarea și confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunilor și în alte instrumente juridice. De exemplu, articolul 10 din Directiva (UE) 2017/1371 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal¹⁴ prevede în mod expres că înghețarea și confiscarea instrumentelor și a produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni ar trebui să fie permise pentru infracțiunile incriminate de aceasta¹⁵.

¹⁴ Directiva (UE) 2017/1371 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2017 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal, JO L 198, 28.7.2017, p. 29.

¹⁵ Domeniul de aplicare al infracțiunilor cărora li se aplică directiva este prevăzut în anexa la prezentul raport.

Majoritatea statelor membre (Belgia, Cehia, Germania, Croația, Italia, Cipru, Letonia, Lituania, Luxemburg, Ungaria, Țările de Jos, Austria, Polonia, Portugalia, România, Slovenia, Finlanda, Suedia) aplică înghețarea și confiscarea pentru toate infracțiunile. Franța și Malta au permis aplicarea acestor măsuri tuturor infracțiunilor sancționate cu închisoarea de cel puțin 1 an. Bulgaria, Estonia, Grecia și Spania au permis înghețarea și confiscarea pentru toate infracțiunile săvârșite cu intenție. În Slovacia, acestea sunt permise pentru toate infracțiunile, în special atunci când autorul infracțiunii este condamnat la închisoare pe viață sau la închisoare cu executare pentru o infracțiune gravă. În Irlanda, este posibilă înghețarea și confiscarea activelor pentru o listă de infracțiuni.

2.2.3. Confiscarea (articolul 4)

2.2.3.1. Confiscarea care se bazează pe o condamnare [articolul 4 alineatul (1)]

Articolul 4 alineatul (1) impune statelor membre să ia măsurile necesare pentru a permite confiscarea a instrumentelor și a produselor sau a bunurilor a căror valoare corespunde unor astfel de instrumente sau produse, cu condiția să existe o condamnare definitivă pentru o infracțiune. O astfel de hotărâre definitivă de condamnare poate fi pronunțată și în cadrul unor proceduri *in absentia*.

Toate statele membre au permis, sub rezerva unei condamnări definitive, confiscarea instrumentelor și a produselor infracțiunii.

În ceea ce privește confiscarea de bunuri a căror valoare corespunde unor astfel de instrumente și produse, legislația națională din majoritatea statelor membre (Belgia, Bulgaria, Cehia, Grecia, Spania, Cipru, Franța, Italia, Letonia, Luxemburg, Malta, Ungaria, Austria, Polonia, Portugalia, Slovenia, Slovacia, Finlanda, Suedia) oferă posibilitatea de a se confisca alte active de valoare echivalentă instrumentelor și produselor infracțiunii. În mai multe state membre (Germania, Estonia, Irlanda, Croația, Lituania, Țările de Jos), este posibil ca persoana condamnată să fie obligată să plătească o sumă de bani corespunzătoare valorii activelor care fac obiectul confiscării.

2.2.3.2. Confiscarea care nu se bazează pe o condamnare [articolul 4 alineatul (2)]

În cazul în care nu este posibilă confiscarea bazată pe o condamnare definitivă, în conformitate cu articolul 4 alineatul (1), statele membre trebuie să permită confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunii, cel puțin atunci când imposibilitatea continuării procedurii penale inițiale este rezultatul bolii sau al sustragerii persoanei suspectate sau acuzate.

În Belgia, Estonia, Țările de Jos și Slovacia, derularea unei proceduri *in absentia* este suficientă pentru a îndeplini cerința prevăzută la articolul 4 alineatul (2).

În Malta și Austria, confiscarea în absența unei condamnări prealabile este posibilă în caz de boală sau de sustragere. În majoritatea statelor membre (Bulgaria, Cehia, Germania, Irlanda, Spania, Franța, Croația, Italia, Cipru, Letonia, Lituania, Luxemburg, Ungaria, Polonia, Portugalia, Slovenia și Finlanda), legislația națională este mai strictă decât dispozițiile directivei.

În Croația, confiscarea este permisă în cazul în care: (i) persoana acuzată este fie inaptă definitiv să pledeze, fie în incapacitatea de a se prezenta în fața autorităților și (ii) valoarea activelor depășește 60 000 HRK (aproximativ 8 000 EUR la momentul redactării prezentului raport). Bulgaria și Slovenia au instituit proceduri care permit punerea sub sechestru a activelor în cadrul unei proceduri civile atunci când o persoană este acuzată de săvârșirea anumitor infracțiuni stabilite prin lege. În ambele state membre, acest tip de confiscare nu depinde de pronunțarea unei condamnări penale.

În România, legislația națională prevede posibilitatea de a confisca de la persoanele care dețin o funcție publică bunurile pentru care nu se poate dovedi o origine legitimă. Procedurile judiciare se pot desfășura și *in absentia*, atunci când persoana acuzată se sustrage de la procedură sau și-a schimbat adresa.

În Suedia, legislația de transpunere include confiscarea atunci când condamnarea persoanei suspectate sau acuzate nu este posibilă din cauza unui „obstacol permanent” (de exemplu, decesul autorului infracțiunii sau expirarea termenului de prescripție). Legislația elenă privind combaterea spălării banilor permite confiscarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni dacă autorul infracțiunii a decedat sau procedurile penale au încetat ori au fost declarate inadmisibile.

2.2.4. Confiscarea extinsă (articolul 5)

2.2.4.1. Confiscarea extinsă [articolul 5 alineatul (1)]

Articolul 5 stabilește dispoziții privind confiscarea extinsă, **impunând statelor membre să ia măsurile necesare pentru a permite confiscarea bunurilor aparținând unei persoane condamnate atunci când: (i) infracțiunea este susceptibilă să genereze beneficii economice și (ii) circumstanțele cauzei indică faptul că bunurile au fost obținute din activități infracționale.**

Analiza sugerează că există diferite standarde de probă în statele membre¹⁶. În Austria, confiscarea extinsă este permisă numai în cazul în care este „rezonabil să se presupună” că bunurile provin din activități ilegale. În Estonia, Cipru și Țările de Jos, instanța poate „să prezume” că activele provin din activități ilegale. În Cehia, confiscarea extinsă impune instanței „să ia în considerare” faptul că o parte a bunurilor provine din activități infracționale. În Spania, instanța trebuie „să decidă, pe baza unor elemente de probă obiective și bine întemeiate”, că bunurile provin din activități ilegale. În Letonia, Lituania și Malta, instanțele judecătorești trebuie să „considere în mod rezonabil” că bunurile provin din activități ilicite. În Belgia trebuie să existe „indicii serioase și concrete” potrivit cărora avantajele decurg din săvârșirea infracțiunii. În Suedia, instanța trebuie să considere că este „în mod clar mai probabil ca bunurile să provină dintr-o activitate infracțională decât situația contrară”. În România, instanța trebuie „să aibă convingerea” că bunurile provin din activități infracționale.

Legislația de transpunere din majoritatea statelor membre (Belgia, Bulgaria, Cipru, Cehia, Germania, Estonia, Spania, Croația, Ungaria, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburg, Letonia, Malta, Polonia, Portugalia, România) conține criterii care să ajute instanța națională să stabilească dacă activele în cauză provin din activități ilegale (de exemplu,

¹⁶ Este necesară o anumită prudență atunci când se compară formulările diferitelor standarde naționale, deoarece există interpretări diferite la nivel intern.

existența unei diferențe între venitul legal al persoanei afectate și valoarea activelor sale sau situația sa financiară și stilul de viață al acesteia). În mai multe state membre, confiscarea extinsă nu este posibilă dacă valoarea bunurilor este sub un anumit prag, de exemplu, sub 12 500 EUR în Lituania și sub 200 000 PLN în Polonia (aproximativ 47 000 EUR la momentul redactării). În Bulgaria și Slovenia trebuie să existe o diferență între venitul legal al persoanei suspectate sau acuzate și patrimoniul acesteia, care să fie de cel puțin 150 000 BGN (aproximativ 76 700 EUR la momentul redactării) și, respectiv, 50 000 EUR. Existența unei diferențe între veniturile licite ale persoanei suspectate și activele acesteia este, de asemenea, impusă în temeiul legislației slovace și această diferență trebuie să reprezinte cel puțin de 1 500 ori nivelul salariului minim din această țară.

Unele state membre au stabilit termene în care activele dobândite pot fi considerate ca provenind din activități infracționale (de exemplu, 5 ani înainte de data emiterii actului de sesizare a instanței în Belgia, Ungaria, Portugalia și România, 6 ani în Cipru și Irlanda, 10 ani în Bulgaria și 5 ani înainte de comiterea infracțiunii în Cehia, Lituania și Polonia și 6 ani în Țările de Jos).

Bulgaria și Slovenia au transpus această dispoziție în legislația lor privind confiscarea civilă, putându-se astfel confisca bunurile unei persoane care nu a fost condamnată pentru săvârșirea unei infracțiuni.

2.2.4.2. Domeniul de aplicare al infracțiunilor pentru care trebuie să se permită confiscarea extinsă [articolul 5 alineatul (2)]

Articolul 5 alineatul (2) prevede că măsura confiscării extinse trebuie să fie poată dispusă *cel puțin* pentru anumite infracțiuni expres enumerate¹⁷ și pentru tipurile de infracțiuni prevăzute la articolul 3 din directivă care se pedepsesc (în temeiul unui act legislativ al UE sau al unei legi naționale) cu o pedeapsă privativă de libertate a cărei limită superioară să fie de cel puțin patru ani.

Majoritatea statelor membre (Belgia, Bulgaria, Cehia, Estonia, Irlanda, Grecia, Spania, Croația, Ungaria, Austria, Portugalia, Slovenia, Finlanda, Suedia) au întocmit liste specifice de infracțiuni pentru care este permisă confiscarea extinsă. În plus, în unele state membre, confiscarea extinsă este, de asemenea, permisă pentru toate infracțiunile care sunt pasibile de o pedeapsă cu închisoarea de cel puțin 3 ani (Austria) sau de cel puțin 4 ani (Cehia, Finlanda, Suedia). În Germania, Italia, Cipru și Lituania, confiscarea extinsă este permisă pentru orice infracțiune. În Malta, confiscarea extinsă este permisă pentru orice infracțiune pasibilă de o pedeapsă cu închisoarea mai mare de 1 an. În Franța, confiscarea extinsă este permisă pentru infracțiuni pasibile de o pedeapsă cu închisoarea de cel puțin 5 ani. În Irlanda, Luxemburg și România, confiscarea extinsă este permisă pentru toate infracțiunile sancționate cu o pedeapsă cu închisoarea de cel puțin 4 ani. Legislația de transpunere din mai multe state membre (Finlanda, Franța, Letonia, Luxemburg, Țările de Jos, Polonia, România) conține cerința ca infracțiunea să fie de natură să genereze un câștig financiar. În majoritatea cazurilor, confiscarea extinsă a fost în mare măsură permisă pentru infracțiunile prevăzute la articolul 5 alineatul (2).

¹⁷ Conținutul articolului 5 alineatul (2) este prezentat în anexa la prezentul raport.

2.2.5. Confiscarea aplicată terților (articolul 6)

Articolul 6 impune statelor membre să ia măsurile necesare pentru a permite confiscarea produselor infracțiunii transferate, în mod direct sau indirect, de o persoană suspectată sau acuzată către terți. În conformitate cu articolul 6, confiscarea aplicată terților ar trebui permisă cel puțin în cazurile în care terțul știa sau ar fi trebuit să știe că scopul transferului sau al achiziționării era evitarea confiscării.

Belgia, Ungaria, Austria și Slovacia se bazează pe norme generale de confiscare care vizează originea ilicită a bunului și care permit confiscarea acestuia, indiferent dacă aparține persoanei suspectate sau acuzate sau unui terț. Restul statelor membre au instituit dispoziții specifice privind confiscarea aplicată terților.

Cerința referitoare la latura subiectivă, dacă terțul „știa sau ar fi trebuit să știe [...] că scopul transferului sau al achiziționării era evitarea confiscării” a fost preluată în legislația de transpunere din majoritatea statelor membre (Bulgaria, Cehia, Germania, Estonia, Irlanda, Grecia, Spania, Cipru, Lituania, Malta, Țările de Jos, Polonia, Portugalia, Slovenia, Finlanda, Suedia). Legislația de transpunere din Franța, Letonia și Luxemburg prevede confiscarea bunurilor care „se află la dispoziția” unei persoane condamnate. Legislația din Italia permite confiscarea bunurilor/beneficiilor pe care persoana condamnată le deține „prin intermediul unei persoane fizice sau juridice”. Legislația din Croația prevede confiscarea bunurilor ilicite „transferate unei persoane sau care nu au fost achiziționate cu bună-credință”.

Articolul 6 prevede doar confiscarea produselor transferate, direct sau indirect, sau dobândite de terți. Cu toate acestea, legislația de transpunere din unele state membre (Cehia, Germania, Estonia, Irlanda, Grecia, Franța, Cipru, Lituania, Luxemburg, Țările de Jos, Austria, Portugalia) permite, de asemenea, confiscarea instrumentelor transferate sau dobândite de terți.

În România, legislația națională prevede confiscarea bunurilor de la membrii familiei și de la persoane juridice. În Bulgaria, dispoziția a fost transpusă prin intermediul prevederilor de drept civil în materie de confiscare, care se aplică unei liste specifice de infracțiuni.

Articolul 6 alineatul (2) prevede că nu ar trebui să se aducă atingere drepturilor terților de bună-credință. Legislația de transpunere din aproape toate statele membre este conformă cu această dispoziție din directivă și asigură garantarea drepturilor terților de bună-credință.

2.2.6. Înghețarea (articolul 7)

În temeiul **articolului 7 alineatul (1)** statele membre au obligația să adopte măsurile necesare pentru a permite înghețarea bunurilor în vederea unei posibile confiscări ulterioare. Acesta prevede, de asemenea, acțiuni urgente de înghețare a bunurilor pentru a evita dispariția acestora (de exemplu prin vânzare, transfer, utilizare sau consum).

Înghețarea bunurilor în vederea confiscării lor ulterioare a fost permisă în toate statele membre. Germania, Cehia, Estonia, Irlanda, Italia, Letonia, Luxemburg, Ungaria, Polonia, Portugalia, Slovacia și Suedia au conferit organelor de urmărire penală și autorităților de aplicare a legii competența de a lua măsuri urgente și de a îngheța bunuri

înainte de a primi o autorizație judiciară. În Belgia, Bulgaria, Grecia, Spania, Ungaria, Cipru, Lituania, Malta, Țările de Jos, Austria, Slovenia și România, formularea din legislația de transpunere ar putea fi interpretată ca implicând caracterul „urgent” al măsurilor provizorii.

Articolul 7 alineatul (2) impune statelor membre să ia măsurile necesare pentru a permite înghețarea **bunurilor aflate în posesia unui terț în vederea confiscării ulterioare**. Acest lucru este posibil în toate statele membre.

2.2.7. Garanții (articolul 8)

Directiva aduce atingere nu numai drepturilor persoanelor suspectate sau acuzate, ci și drepturilor terților care nu fac obiectul urmăririi penale. Articolul 8 prevede garanții și căi de atac specifice pentru a se garanta respectarea drepturilor fundamentale ale persoanelor afectate de măsurile de înghețare și/sau de confiscare.

Articolul 8 alineatul (1) impune ca **persoanele afectate de măsurile de înghețare sau de confiscare să aibă dreptul la o cale de atac eficace și la un proces echitabil, în vederea exercitării drepturilor acestora**. Niciun stat membru nu a inclus această dispoziție în mod explicit în măsurile naționale de transpunere, respectarea acestei cerințe făcându-se în principal prin intermediul prevederilor interne de procedură penală.

Articolul 8 alineatul (2) prevede că **ordinul de înghețare a bunurilor îi este comunicat persoanei afectate, împreună cu motivarea acestuia, cât mai curând posibil după executare**. Atunci când este necesar pentru a evita punerea în pericol a unei anchete în curs, autoritățile competente pot amâna comunicarea.

Măsurile naționale de transpunere din majoritatea statelor membre indică faptul că ordinele de înghețare sunt motivate și comunicate persoanei afectate. Într-un singur stat membru nu este clar dacă ordinul îi este comunicat individual persoanei afectate, întrucât măsurile naționale de transpunere prevăd comunicarea ordinului de înghețare în Monitorul Oficial. Caracterul imediat al comunicării este reflectat în legislația a jumătate dintre statele membre (Belgia, Cehia, Estonia, Grecia, Franța, Croația, Lituania, Luxemburg, Austria, Polonia, Slovenia, Finlanda, Suedia). Legislația din majoritatea statelor membre (Belgia, Cehia, Estonia, Irlanda, Spania, Franța, Croația, Italia, Letonia, Lituania, Ungaria, Austria, Polonia, Portugalia, România, Slovacia, Finlanda) permite în mod explicit amânarea comunicării unui ordin de înghețare, pentru a nu pune în pericol o anchetă în curs.

Articolul 8 alineatul (3) prevede că **ordinul de înghețare a bunurilor trebuie să rămână în vigoare numai atât timp cât este necesar pentru conservarea bunurilor în vederea unei posibile confiscări**. Aproape toate statele membre s-au asigurat că ordinul de înghețare rămâne în vigoare numai atât timp cât este necesar.

Articolul 8 alineatul (4) prevede că **persoana afectată poate contesta ordinul de înghețare în instanță**. Obligația este transpusă în majoritatea statelor membre prin intermediul normelor generale de procedură penală.

Articolul 8 alineatul (5) impune ca **bunurile înghețate care nu sunt ulterior confiscate să îi fie restituite imediat persoanei afectate**. Această cerință este reflectată în mod explicit în măsurile naționale de transpunere adoptate de majoritatea statelor

membre (Belgia, Cehia, Estonia, Grecia, Franța, Italia, Letonia, Lituania, Ungaria, Țările de Jos, Polonia, Portugalia, România, Slovenia, Slovacia, Suedia).

Articolul 8 alineatul (6) prevede că **ordinul de confiscare a bunurilor îi este comunicat persoanei afectate, împreună cu motivarea acestuia. Persoana afectată trebuie să aibă posibilitatea de a contesta ordinul în instanță.** Obligația este transpusă în majoritatea statelor membre prin intermediul normelor generale de procedură penală.

Articolul 8 alineatul (7) prevede că **persoanele ale căror bunuri fac obiectul unui ordin de confiscare au dreptul la un avocat pe toată durata procedurii de confiscare.** Toate statele membre au transpus această dispoziție pentru cazurile în care persoana afectată de procedura de confiscare este acuzată de o infracțiune. Cu toate acestea, situația este mai puțin clară în ceea ce privește alte persoane afectate de procedura de confiscare.

Articolul 8 alineatul (8) permite **persoanei afectate în procedurile menționate la articolul 5 să conteste circumstanțele cauzei, inclusiv elementele concrete de fapt și probele disponibile pe baza cărora bunurile respective sunt considerate bunuri derivate din activități infracționale.** Obligația este transpusă în majoritatea statelor membre prin intermediul normelor generale de procedură penală.

Articolul 8 alineatul (9) impune ca **terții să aibă dreptul de a pretinde un titlu de proprietate sau alte drepturi reale.** În mai multe state membre (Belgia, Cipru, Germania, Estonia, Grecia, Luxemburg, Austria, Portugalia) Codul de procedură penală se referă în mod explicit la drepturile terților de a participa la procedurile de confiscare. În alte state membre (Irlanda, Spania, Franța, Croația, Italia, Letonia, Ungaria, Malta, Țările de Jos, Slovenia, România, Finlanda, Suedia), această cerință este transpusă prin intermediul normelor generale de procedură penală cu privire la drepturile persoanei „interesate” sau „vizate” de confiscare de a-și revendica drepturile de proprietate. În mai multe state membre, părțile terțe sunt în măsură să își revendice drepturile în cadrul procedurilor civile.

Articolul 8 alineatul (10) impune ca **măsura de confiscare să nu împiedice victimele infracțiunii să obțină despăgubiri în baza pretențiilor formulate.** Legislația de transpunere din majoritatea statelor membre asigură faptul că măsurile de confiscare nu împiedică victimele să solicite despăgubiri.

2.2.8. Confiscarea și executarea efective (articolul 9)

Articolul 9 impune statelor membre să ia măsurile necesare pentru a permite **identificarea și urmărirea bunurilor care urmează să fie înghețate și confiscate, chiar și după pronunțarea unei hotărâri definitive de condamnare. Acest lucru este necesar pentru a permite executarea integrală a ordinelor de confiscare atunci când, într-o fază inițială, nu au fost identificate bunuri sau acestea sunt insuficiente, iar ordinul de confiscare rămâne neexecutat.**

Dispozițiile din legislațiile penale naționale ale celor mai multe state membre (Belgia, Cehia, Germania, Estonia, Spania, Grecia, Franța, Italia, Lituania, Ungaria, Malta, Țările de Jos, Austria, Polonia, Portugalia, Slovacia, Finlanda și Suedia) le permit autorităților competente să identifice și să urmărească bunurile persoanei condamnate, chiar și după pronunțarea unei hotărâri definitive de condamnare, pentru a executa

integral un ordin de confiscare. Letonia a adoptat un act legislativ pentru a se conforma acestei cerințe din directivă.

În Estonia, legislația de transpunere impune inițierea unei investigații financiare în termen de 2 ani de la intrarea în vigoare a hotărârii judecătorești. O condiție similară există în Slovenia, dar perioada în care trebuie inițiată investigația este de 1 an. În Grecia, legislația de transpunere permite în mod explicit înghețarea bunurilor sau a activelor după condamnare. În Bulgaria, această cerință este transpusă prin măsuri incluse în Legea privind executarea pedepselor penale și arestarea preventivă și în Codul de procedură privind impozitele și asigurările sociale. Într-un stat membru (Belgia), legislația de transpunere conferă Organismului central de punere sub sechestru și confiscare competența de a urmări și identifica bunurile după pronunțarea unei condamnări.

2.2.9. Gestionarea bunurilor înghețate și confiscate (articolul 10)

Articolul 10 alineatul (1) prevede că toate statele membre asigură **gestionarea adecvată a bunurilor înghețate în vederea confiscării ulterioare**. Toate statele membre au adoptat dispoziții pentru a asigura o gestionare adecvată a bunurilor înghețate. 13 state membre (Belgia, Bulgaria, Cehia, Irlanda, Grecia, Spania, Franța, Croația, Italia, Luxemburg, Țările de Jos, Portugalia, România) au instituit sau sunt în curs de a institui oficii de gestionare a activelor (AMO) pentru a asigura gestionarea bunurilor înghețate, în vederea menținerii valorii economice a acestora.

Articolul 10 alineatul (2) obligă statele membre **să asigure vânzarea sau transferul bunurilor înghețate sau confiscate, dacă este necesar**. Aproape toate statele membre au adoptat măsuri care transpun această obligație. În două state membre, vânzarea sau transferul bunurilor care fac obiectul înghețării este posibil numai pentru bunurile mobile.

Articolul 10 alineatul (3) impune statelor membre **să ia în considerare reutilizarea bunurilor confiscate în interesul public sau în scopuri sociale**. În pofida caracterului neobligatoriu al articolului 10 alineatul (3), există prevederi legislative specifice privind utilizarea bunurilor confiscate în interes public sau în scopuri sociale în 19 state membre (Belgia, Bulgaria, Cehia, Germania, Grecia, Spania, Franța, Croația, Italia, Cipru, Letonia, Lituania, Luxemburg, Ungaria, Austria, Polonia, Portugalia, România, Slovenia)¹⁸.

2.2.10. Statistici (articolul 11)

În conformitate cu **articolul 11**, statele membre trebuie **să colecteze date și să realizeze statistici cuprinzătoare privind: (i) numărul ordinelor de înghețare și de confiscare executate și (ii) valoarea estimată a bunurilor înghețate și a celor recuperate la momentul confiscării**. Statele membre trebuie să trimită anual aceste date Comisiei.

¹⁸ Este important să se sublinieze faptul că, în conformitate cu considerentul 13 din Directiva 2011/36/UE privind prevenirea și combaterea traficului de persoane și protejarea victimelor acestuia, statele membre sunt încurajate să utilizeze instrumentele și produsele puse sub sechestru și confiscate în urma infracțiunilor menționate în această directivă pentru a sprijini asistența și protecția acordate victimelor, inclusiv despăgubirea acestora. Mai multe detalii sunt incluse în Al doilea raport intermediar al Comisiei Europene [COM (2018) 777 final] și [SWD(2018) 473 final].

Un număr de 11 state membre (Bulgaria, Cehia, Grecia, Franța, Italia, Cipru, Lituania, Malta, Portugalia, Slovenia, Suedia) au transpus în mod explicit în legislația lor națională obligația de a colecta date statistice. Restul statelor membre nu au transpus în mod explicit această cerință în legislația lor, dar majoritatea au transmis totuși Comisiei date statistice.

În 2017 și 2018, la cererea Comisiei, majoritatea statelor membre au transmis date statistice în temeiul articolului 11. Analiza ilustrează faptul că, deși articolul 11 a dus la înregistrarea de progrese în ceea ce privește colectarea de date privind practicile de înghețare și confiscare, situația poate fi îmbunătățită, în special în ceea ce privește datele privind numărul de ordine de înghețare și de confiscare care trebuie executate în alt stat membru, precum și privind valoarea bunurilor recuperate ca urmare a executării în alt stat membru¹⁹. Statele membre ar putea îmbunătăți în continuare coordonarea dintre diferitele autorități implicate în procesul de recuperare a activelor (de exemplu, oficiile de recuperare a creanțelor, autoritățile de aplicare a legii, autoritățile judiciare și oficiile de gestionare a activelor) pentru a se asigura că datele reflectă imaginea completă din statele membre.

O bază statistică solidă este fundamentală pentru evaluarea corespunzătoare a practicilor și politicilor în materie de confiscare. Prin urmare, va fi necesară expertiza Eurostat pentru a se evalua disponibilitatea și calitatea datelor primite. Asocierea Eurostat la eforturile viitoare de colectare de date privind înghețarea și confiscarea ar putea duce la o mai bună coordonare în statele membre.

3. EVALUAREA FEZABILITĂȚII ȘI A BENEFICIILOR POSIBILE ALE INTRODUCERII UNOR NORME COMUNE SUPLIMENTARE PRIVIND CONFISCAREA CARE NU SE BAZEAZĂ PE O CONDAMNARE

În momentul adoptării directivei, Parlamentul European și Consiliul au emis o declarație comună prin care au solicitat Comisiei „să analizeze, cu prima ocazie posibilă și luând în considerare diferențele dintre tradițiile și sistemele juridice ale statelor membre, fezabilitatea și posibilele beneficii ale introducerii unor norme comune suplimentare privind confiscarea bunurilor care provin din activități de natură infracțională, chiar și în lipsa unei condamnări a unei/unor persoane specifice pentru respectivele activități”²⁰.

În cadrul pregătirii răspunsului său la această cerere de propuneri, Comisia a organizat trei reuniuni la nivel de experți pe tema confiscării care nu se bazează pe o condamnare²¹ și a publicat un document de lucru al serviciilor sale, intitulat „Analiza măsurilor de confiscare care nu se bazează pe o condamnare în Uniunea Europeană”²². Analiza a fost considerată o etapă intermediară în pregătirea răspunsului pentru colegiitori, furnizat în prezentul raport.

În documentul de lucru al serviciilor sale, Comisia a constatat că statele membre aplică regimuri variate de confiscare care nu se bazează pe o condamnare. Aceste regimuri

¹⁹ În prezent, statele membre au obligația de a transmite Comisiei aceste date numai dacă sunt disponibile la nivel central. În conformitate cu articolul 11 alineatul (3) din directivă, statele membre sunt încurajate să colecteze datele la nivel central.

²⁰ Documentul 7329/1/14 REV 1 ADD 1 al Consiliului.

²¹ Două reuniuni în 2016, pe 16 septembrie și 17 noiembrie, și o reuniune în 2019, pe 9 septembrie.

²² SWD(2019) 1050 final.

variază de la confiscarea clasică care nu se bazează pe o condamnare, astfel cum se prevede la articolul 4 alineatul (2) din directivă, la măsuri mai ambițioase care includ: (i) acțiuni îndreptate împotriva activelor ilicite în sine (proceduri *in rem*²³) sau (ii) măsuri privind averile nejustificate²⁴. În timp ce confiscarea clasică care nu se întemeiază pe o condamnare este bazată aproape exclusiv pe dreptul penal, în procedurile *in rem* sau în cele privind averile nejustificate se aplică o procedură penală, civilă sau administrativă.

După transpunerea Directivei privind confiscarea, se poate observa o convergență mai mare între regimurile aplicate de statele membre în materie de confiscare care nu se bazează pe o condamnare. Cu toate acestea, rămân diferențe semnificative în ceea ce privește domeniul de aplicare și conceperea măsurilor de confiscare care nu se bazează pe o condamnare. După cum s-a confirmat în evaluarea Comisiei, majoritatea statelor membre au instituit cerințele mai stricte decât cele minime stabilite la articolul 4 alineatul (2) din directivă.

Tendința din statele membre ale UE este de a adopta sisteme mai extinse în materie de confiscare care nu se bazează pe o condamnare față de regimul prevăzut la articolul 4 alineatul (2) din directivă. În cadrul analizei din documentul de lucru al serviciilor Comisiei s-a constatat și că regimurile de confiscare extinse și solide care nu se bazează pe o condamnare pot respecta cerințele în materie de drepturi fundamentale stabilite de instanțele naționale și de Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Mai multe state membre au regimuri mai robuste în materie de confiscare care nu se bazează pe o condamnare, folosindu-se proceduri *in rem* sau proceduri privind averile nejustificate. Aceste sisteme și-au dovedit eficacitatea în recuperarea activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni. Unele experiențe, cum ar fi procedurile de confiscare care nu se bazează pe o condamnare din Italia și Germania, sunt deosebit de promițătoare. Comisia va analiza în continuare măsura în care astfel de modele ar putea servi drept planuri pentru un eventual viitor regim al UE privind confiscarea care nu se bazează pe o condamnare. Cu toate acestea, analiza Comisiei în acest domeniu este pentru moment ghidată de reuniuni ale experților și de considerente teoretice. Pe baza constatărilor din secțiunea 2.2.10 (statistici - articolul 11), datele statistice prezentate de statele membre în temeiul articolului 11 din directivă nu pot fi utilizate în prezent ca bază fiabilă pentru evaluarea confiscării care nu se bazează pe o condamnare. Din această cauză, Comisia nu poate efectua o analiză cantitativă a eficacității regimurilor naționale.

Aceste eforturi de consolidare a regimurilor de recuperare a activelor trebuie privite în context politic și societal. Criminalitatea organizată rămâne una dintre cele mai mari amenințări la adresa securității noastre și una dintre principalele preocupări ale publicului. Grupările de criminalitate organizată se adaptează cu ușurință la noile realități și găsesc mereu noi modalități de a nu fi prinse. Acestea sunt adesea implicate în diverse tipuri de activități infracționale grave, iar studii externe de cercetare²⁵ susțin că infiltrarea criminalității organizate în economie poate fi considerată semnificativă în aproape

²³ Procedurile *in rem* (îndreptate împotriva activelor, nu a persoanelor) sunt inițiate pentru a se confisca activele obținute prin intermediul unor activități ilegale.

²⁴ Procedurile privind averile nejustificate compară patrimoniul real pe care l-a dobândit o persoană cu veniturile declarate de persoana respectivă, pentru a identifica orice neconcordanță între cele valori. Nu este necesară stabilirea unei legături directe sau indirecte cu o infracțiune principală.

²⁵ MORE - *Modelling and mapping the risk of Serious and Organised Crime Infiltration in legitimate businesses across European territories and sectors*, disponibil la <https://www.swp-berlin.org/en/projects/completed-projects-compl/more/>

jumătate din statele membre. Este clar că nivelul acțiunilor de confiscare din UE nu răspunde așteptărilor autorităților de aplicare a legii sau ale publicului. Criminalitatea organizată afectează victimele directe ale acesteia, iar infiltrarea în economia legală în UE amenință, de asemenea, piața internă a UE. Acest lucru, la rândul său, afectează încrederea publicului în instituțiile publice neutre și eficiente și în statul de drept. Prin urmare, UE și statele sale membre ar trebui să depună în continuare eforturi pentru a spori gradul de înghețare și de confiscare în întreaga UE.

Comisia consideră că este fezabilă introducerea unor măsuri suplimentare în domeniul confiscării care nu se bazează pe o condamnare, acest lucru prezentând avantaje potențiale pentru creșterea nivelului de înghețare și de confiscare a produselor infracțiunii.

4. IDENTIFICAREA ȘI URMĂRIREA ACTIVELOR DOBÂNDITE ILEGAL

Capacitatea de a îngheța și de a confisca activele depinde în mod direct de capacitatea autorităților de a le urmări și a le identifica în mod eficient. Decizia 2007/845/JAI a Consiliului stabilește norme minime care impun statelor membre să înființeze sau să desemneze oficii naționale de recuperare a creanțelor pentru a facilita urmărirea și identificarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni sau ale altor bunuri având legătură cu infracționalitatea care ar putea face obiectul unei măsuri de înghețare, punere sub sechestru sau confiscare.

Începând din 2015, toate statele membre au creat oficii naționale de recuperare a activelor, iar platforma SIENA a agenției Europol a devenit sistemul securizat de schimb de informații preferat pentru oficiile de recuperare a activelor (toate oficiile de recuperare a activelor, cu excepția celor din Cipru, Malta, România și Slovenia, au subtitlăți în acest domeniu în SIENA). Schimbul de informații între oficiile de recuperare a creanțelor a crescut semnificativ în ultimii 8 ani, de la 539 de schimburi de informații în 2012 la 7 659 în 2019.

Din 2009, Comisia a organizat reuniuni ale platformei oficiilor de recuperare a activelor din UE pentru a face schimb de cele mai bune practici între oficiile de recuperare a creanțelor, a discuta aspecte strategice și operaționale și a facilita schimbul de informații. Începând din 2011, Comisia și Europol organizează, de asemenea, un proces simplificat de evaluare *inter pares* a caracteristicilor esențiale ale sistemelor naționale de recuperare a activelor.

Având în vedere accentul sporit care se pune pe recuperarea activelor și nivelul mai mare de cooperare dintre oficiile de recuperare a creanțelor, acestea se confruntă cu un volum din ce în ce mai mare de cereri de urmărire a activelor, pe care trebuie să fie în măsură să le soluționeze. În contextul evaluării cuprinzătoare din 2017 a politicii de securitate a UE²⁶ și, mai recent, în cadrul reuniunii din mai 2019 a Platformei oficiilor de recuperare a activelor, oficiile de recuperare a activelor au semnalat mai multe aspecte, printre care:

²⁶ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei „Evaluarea cuprinzătoare a politicii de securitate a UE”, SWD (2017) 278 final, disponibil la adresa: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b43f3517-720a-11e7-b2f2-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

- necesitatea de a oferi oficiilor de recuperare a creanțelor un acces rapid la un set minim de date;
- necesitatea de a face schimb de informații prin intermediul SIENA pentru a permite comunicarea rapidă și sigură a informațiilor legate de criminalitate;
- necesitatea de a consolida competențele oficiilor de recuperare a creanțelor (de exemplu, competențe privind înghețarea de urgență a activelor și capacitatea de a urmări activele în urma unei condamnări penale definitive);
- necesitatea de a stabili termene fixe și stricte în care un oficiu de recuperare a activelor trebuie să răspundă unei cereri din partea unui oficiu omolog.

Comisia va analiza ce posibilități există pentru a îmbunătăți și mai mult urmărirea și identificarea activelor dobândite ilegal.

5. DIMENSIUNEA INTERNAȚIONALĂ ȘI RECUPERAREA ACTIVELOR

Înghețarea și confiscarea activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni este considerată un instrument eficient de combatere a criminalității grave și organizate și la nivel internațional. Convențiile Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate²⁷ (UNTOC, adoptată în 2000) și împotriva corupției²⁸ (UNCAC, adoptată în 2003) conțin dispoziții care impun statelor semnatare să adopte măsuri pentru a permite: (i) urmărirea, înghețarea și confiscarea activelor ilicite pe teritoriile lor și (ii) schimbul de informații și cooperarea în procesul de recuperare a activelor. Aceste convenții au fost ratificate atât de UE, cât și de toate statele membre și au o aplicare aproape universală, ambele fiind ratificate de peste 185 de țări.

Convenția Consiliului Europei privind spălarea de bani și confiscarea²⁹, adoptată în 2005 la Varșovia, este un alt acord internațional important. Aceasta permite înghețarea și confiscarea activelor și cooperarea internațională în domeniul recuperării activelor. A fost ratificată de majoritatea membrilor Consiliului Europei, inclusiv de 21 de state membre ale UE. Dispozițiile sale privind schimbul de informații și asistența juridică reciprocă au fost utilizate cu succes într-o serie de cazuri legate de cooperarea dintre statele membre și țările învecinate.

În contextul combaterii spălării banilor și a finanțării terorismului, standardele Grupului de Acțiune Financiară Internațională (GAFI) implică măsuri similare și impun țărilor să adopte măsuri solide de înghețare și de confiscare și să coopereze în vederea recuperării activelor. GAFI recunoaște că reducerea beneficiilor obținute în urma săvârșirii de infracțiuni afectează raportul riscuri/avantaje, iar perspectiva de a pierde profituri poate descuraja săvârșirea anumitor infracțiuni. Victimele infracțiunilor ar putea astfel să beneficieze de despăgubiri parțiale sau integrale, chiar și atunci când bunurile provenite

²⁷ <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>

²⁸ <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>

²⁹ Convenția Consiliului Europei privind spălarea, depistarea, sechestrarea și confiscarea veniturilor provenite din săvârșirea de infracțiuni și privind finanțarea terorismului, STCE nr. 198.

din săvârșirea de infracțiuni sunt transferate în întreaga lume. Acest lucru este deosebit de relevant în cazul recuperării activelor³⁰.

Procedurile de asistență reciprocă prevăzute în convențiile Organizației Națiunilor Unite și ale Consiliului Europei presupun îndeplinirea multor cerințe formale și pot necesita o perioadă lungă de pregătire. Prin urmare, este esențial să existe consultări informale între autoritățile din țările în cauză înainte de lansarea acestor proceduri. Acest lucru va permite pregătirea corectă a tuturor informațiilor relevante în conformitate cu cerințele țării care primește cererea și evitarea reluării procedurii din cauza unei erori procedurale. Sprijinirea semnificativă a acestor proceduri este asigurată de rețele de practicieni în domeniul recuperării activelor, cum ar fi Rețeaua Camden Inter-agenții de Recuperare a Bunurilor (CARIN). Aceste rețele informale au puncte de contact în materie de asigurare a respectării legii și puncte de contact judiciare în fiecare țară membră, ceea ce contribuie la schimbul informal de informații atât despre: (i) identificarea și urmărirea activelor, cât și despre (ii) pregătirea cererilor de asistență judiciară reciprocă. Împreună cu Rețelele Inter-agenții de Recuperare a Bunurilor (ARIN)³¹ cu care este asociată la nivel regional, rețeaua CARIN acoperă peste 150 de țări și jurisdicții.

6. CONCLUZII ȘI CALEA DE URMAT

În ultimii ani, UE a depus eforturi considerabile pentru a sprijini anchetele financiare și a armoniza legislația în materie de confiscare în statele membre. Adoptarea directivei a dus la înregistrarea unor progrese semnificative în statele membre în ceea ce privește recuperarea activelor. Un număr de 24 din cele 26 de state membre care au obligații în temeiul directivei au adoptat noi acte legislative începând cu 2014 pentru a se asigura că legislația lor este în conformitate cu standardele înalte impuse de directivă. Nivelul general de transpunere a directivei în întreaga UE poate fi considerat satisfăcător.

Îmbunătățirea generală a cadrelor juridice ale statelor membre privind recuperarea activelor se reflectă, de asemenea, în ratingul pozitiv pe care l-au primit în evaluările la care au fost supuse în conformitate cu standardele GAFI. Până în prezent, au fost evaluate 16 state membre dintre cele care au trebuit să transpună directiva și s-a dovedit că toate acestea respectă pe deplin sau în mare măsură standardul privind înghețarea și confiscarea³². Cu toate acestea, rezultatele generale în ceea ce privește activele confiscate nu sunt satisfăcătoare, iar ratele de confiscare din UE rămân foarte scăzute.

Analiza efectuată în prezentul raport demonstrează că se pot realiza progrese suplimentare în domeniul recuperării activelor. Acest lucru ar putea fi realizat, de exemplu, prin (i) extinderea domeniului de aplicare a infracțiunilor în legătură cu care se aplică directiva; (ii) introducerea unor norme mai eficiente privind confiscarea care nu se bazează pe o condamnare; (iii) dispoziții mai precise în ceea ce privește gestionarea

³⁰ Grupul de lucru pentru acțiuni financiare, Studiu despre bune practici – Bune practici în materie de confiscare (recomandările 4 și 38) și un cadru privind activitatea în curs privind recuperarea activelor, octombrie 2012, disponibil la: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Best%20Practices%20on%20%20Confiscation%20and%20a%20Framework%20for%20Ongoing%20Work%20on%20Asset%20Recovery.pdf>

³¹ Rețelele regionale ale ARIN sunt ARINSA (Africa de Sud), RRAG (America Latină), ARIN-AP (Asia Pacific), ARIN-AE (Africa de Est), ARIN-WA (Africa de Vest) și ARIN-CARIB (Caraibi).

³² Pentru mai multe informații cu privire la evaluările reciproce ale GAFI/Moneyval, vizitați site-ul <http://www.fatf-gafi.org/>.

activelor înghețate; (iv) introducerea unor dispoziții privind administrarea activelor, inclusiv reutilizarea bunurilor confiscate; (v) stabilirea unor norme privind despăgubirea victimelor criminalității și (vi) consolidarea capacității oficiilor de recuperare a creanțelor de a urmări și a identifica activele ilicite.

Prin urmare, Comisia va evalua potențialul unei armonizări sporite a regimurilor din UE de recuperare a activelor. Această evaluare va acoperi atât Directiva 2014/42/UE, cât și Decizia 2007/845/JAI a Consiliului, deoarece capacitatea de a îngheța și a confisca activele ilegale depinde în mod direct de capacitatea de a urmări și de a le identifica.

Posibila revizuire a directivei și a deciziei Consiliului ar duce la o modernizare amplă a legislației UE privind recuperarea activelor și ar consolida și mai mult capacitatea autorităților competente de a asigura faptul că nu este rentabil să se săvârșească infracțiuni.