



Bruxelles, 22.12.2008
COM(2008) 885 final

RAPORT AL COMISIEI

în temeiul articolului 14 din Decizia-cadru 2003/577/JHA a Consiliului din 22 iulie 2003 privind executarea în Uniunea Europeană a ordinelor de înghețare a bunurilor sau a probelor

1. INTRODUCERE

1.1. Context

Obiectivul principal al Deciziei-cadru 2003/577/JAI a Consiliului privind executarea în Uniunea Europeană a ordinelor de înghețare a bunurilor sau a probelor este stabilirea normelor conform cărora un stat membru recunoaște și execută pe teritoriul său un ordin de înghețare a bunurilor sau a probelor emis de o autoritate judiciară dintr-un alt stat membru în contextul unei proceduri penale. Decizia-cadru se bazează pe sistemul recunoașterii reciproce a deciziilor judiciare în etapa premergătoare procesului, conform căruia un ordin de înghețare este recunoscut fără orice formalități, motivele pentru refuzarea ordinului sunt limitate cu strictețe iar principiul dublei incriminări este parțial anulat.

1.2. Notificări trimise de statele membre

Doar șapte state membre (AT, DK, FI, FR, NL, PL, SE) au transpus decizia-cadru înainte de termenul limită stabilit (2 august 2005). În decursul anului 2006 alte opt state membre (BE, CY, CZ, ES, HU, SI, SK, UK) au transpus decizia-cadru și au comunicat Comisiei legislația de transpunere. BG și LT au transmis legile de transpunere în 2007 (BG a transpus decizia-cadru odată cu aderarea sa la 1 ianuarie 2007). EE și LV au transpus dispozițiile deciziei-cadru și au notificat Comisia în această privință în 2008.

La sfârșitul lunii octombrie a anului 2008, Comisia nu primise legislația de transpunere din partea a opt state membre (DE, EL, IE, IT, LU, MT, PT, RO). Prin urmare, la analiza măsurilor de transpunere, raportul nu va face referire la aceste state membre.

1.3. Metodă și criterii de evaluare

Articolul 14 din decizia-cadru prevede întocmirea unui raport scris al Comisiei privind măsurile luate de statele membre în vederea respectării acestui instrument până la 2 august 2005. Întârzierea survenită în întocmirea prezentului raport se datorează numărului redus de notificări primite la termenul limită inițial stipulat de decizia-cadru.

Prin natura lor, deciziile-cadru sunt obligatorii pentru statele membre în ce privește rezultatul care trebuie obținut, dar lasă la latitudinea autorităților naționale alegerea formei și a metodelor de transpunere (criteriile sunt: claritate, certitudine juridică, eficacitate). Deciziile-cadru nu determină un efect direct. Cu toate acestea, principiul interpretării conforme este obligatoriu în ceea ce privește deciziile-cadru adoptate în contextul Titlului VI din Tratatul privind Uniunea Europeană¹. Deoarece Comisia nu are competența de a iniția proceduri de încălcare a dreptului comunitar împotriva unui stat membru despre care se presupune că nu a adoptat măsurile necesare pentru respectarea dispozițiilor unei decizii-cadru a Consiliului adoptate în cadrul celui de-al treilea pilon, natura și obiectul prezentului raport se limitează la o evaluare a măsurilor de transpunere adoptate de nouăsprezece state membre.

2. EVALUARE

Articolul 1 - Obiectiv

Obiectivul deciziei-cadru este stabilirea de norme conform cărora un stat membru recunoaște și execută pe teritoriul său un ordin de înghețare emis de o autoritate judiciară dintr-un alt stat membru în contextul unui proces penal. Unsprezece state membre (BE, BG, CZ, DK, EE, ES, FI, LV, SE, SK și, într-un mod neclar, SI) au transpus obiectivul în legislațiile naționale, în vreme ce legea de transpunere din opt state membre (AT, CY, FR, HU, LT, NL, PL, UK) nu conținea o asemenea dispoziție. Unele state au argumentat că această dispoziție reprezintă o regulă generală, prin urmare nu necesită transpunere.

Articolul 2 - Definiții

Decizia-cadru definește următorii termeni: „stat emitent”, „stat executant”, „ordin de înghețare”, „bunuri” și „probe”. Legile de transpunere din statele membre cuprind mai mult sau mai puțin definițiile din decizia-cadru, însă unele dintre acestea conțin doar o parte din elementele cerute. Majoritatea statelor membre nu au considerat că este necesar să definească „stat emitent” și „stat executant”. Definiția ordinului de înghețare a fost stipulată de majoritatea statelor membre cu excepția LV și PL. BE și FR au invocat legislația națională cu privire la termenul „sechestrul” însă dispozițiile nu au fost anexate.

Articolul 3 - Infrațiuni

Dispoziția în cauză menționează o listă de infrațiuni pentru care verificările privind dubla incriminare se anulează.

Un număr mare de state membre (BG, DK, HU, ES, FI, PL, SK, NL, UK) au transpus lista din articolul 3 alineatul (2) în conformitate cu decizia-cadru (legislațiile AT, EE, LT și LV nu au fost anexate). Cu toate acestea, legislația BE prevede că avortul și eutanasia nu sunt incluse în

¹ Hotărârea Curții Europene de Justiție, Pupino, Cauza 105/03 (16 iunie 2005), JO C 193, 6.8.2005, p. 3.

categoria „crimă sau vătămare corporală gravă”, ceea ce contravine deciziei-cadru deoarece legea statului emitent și nu cea a statului executant stabilește dacă o anumită infracțiune se încadrează în listă. În ceea ce privește CY, CZ, SE și SI nu există nicio dispoziție de transpunere.

Articolul 4 – Transmiterea ordinelor de înghețare

Articolul 4 alineatul (1) prevede că ordinul de înghețare și certificatul trebuie transmise de către autoritatea judiciară care le-a emis direct autorității competente în vederea executării. Conform legislației din opt state membre (BG, CY, EE, HU, LT, LV, SI și UK), documentele trebuie să fie trimise prin intermediul unei autorități centrale, de regulă Ministerul Justiției sau Parchetul General. Alte state membre au făcut referire clară fie la o legătură „directă” între autoritățile judiciare (FR, SK, ES, NL, SE) fie la faptul că legătura directă rezultă din lista autorităților competente și nu există o autoritate centrală (PL). În ceea ce privește CZ, decizia este transmisă direct autorității judiciare competente, însă poate fi totodată transmisă prin intermediul Ministerului de Justiție sau al Parchetului General. BE prevede că deciziile privind înghețarea trebuie să fie transmise prin intermediul procurorilor publici care nu trebuie considerați drept „o autoritate centrală”, fiindcă aceștia dețin doar o funcție formală în cadrul transmiterii notificărilor.

Articolul 5 – Recunoaștere și executare imediată

În general, aproape toate legile de transpunere prevăd executarea rapidă a solicitărilor de înghețare.

• Executare „imediată” [articolul 5 alineatul (1)]

Statele membre prevăd diverse termene limită, cum ar fi „executare neîntârziată” (PL, FI) sau „hotărâre trimisă în termen de 24 de ore de la pronunțarea deciziei de executare” (BG), „fără întârzieri nejustificate” (DK), „cu promptitudine” (CZ, HU), „cu promptitudine și dacă este posibil în decursul a 24 de ore” (SE). AT, ES și FR au citat decizia-cadru stipulând executarea „promptă”. BE a invocat dispozițiile naționale în această privință (dispoziții neanexate). Anumite state membre nu au prevăzut termene limită. EE nu a transpus dispoziția, evidențiind multe obstacole formale întâmpinate la executare. Obstacolele în cauză se referă, printre altele, la faptul că „hotărârea” care constituie temeiul înghețării nu a intrat în vigoare, la imparțialitatea curții de judecată, la statutul special al cetățenilor Estoniei. UK a prevăzut o dispoziție neclară și generală cu privire la transmiterea ordinului care trebuie executat.

• Notificare în termen de 24 de ore [articolul 5 alineatul (3)]

În majoritatea situațiilor, emiterea unei hotărâri de înghețare este îndeplinită „imediat”. AT și DK au prevăzut termenul limită stipulat în decizia-cadru („în cel mai scurt timp și, dacă este posibil, în 24 de ore”). Anumite state membre au prevăzut un termen limită diferit, precum BE („24 de ore, cel mult 5 zile”), BG („cu promptitudine”), CZ („în termen de 24 de ore, în caz contrar, fără întârzieri nejustificate”), ES și NL („imediat, în termen de 24 de ore”), FR și LV („fără întârziere și, dacă este posibil, în termen de 24 de ore”), HU („cu promptitudine”), EE și LT („în termen de 24 de ore”), PL („imediat și, dacă este posibil, în termen de o zi de la primirea ordinului”), sau SK („în termen de 24 de ore și, dacă nu este posibil, în cel mai scurt timp”). Unele state nu au stipulat niciun termen limită cu privire la emiterea unei decizii (FI, SE). SI nu a transpus sub nicio formă dispoziția în cauză. Anumite state membre au elaborat

de asemenea o dispoziție prin care obligă autoritatea judiciară competentă să prezinte în scris motivele pentru care nu s-a pronunțat hotărârea până la termenul limită menționat.

În ceea ce privește notificarea faptului că s-a emis decizia [articolul 5 alineatul (3)], în general, statele membre nu au stipulat termene limită și nici notificarea în sine. Cu toate acestea, unele state membre au stabilit termene limită, precum BE („imediat” către procurorul public, care trebuie să notifice statul membru emitent „fără întârziere”), CZ („cu promptitudine”), ES („fără întârziere, în termen de 24 de ore”), FI („fără întârziere și, dacă este posibil, în termen de 24 de ore”), LT („imediat”), SK („fără întârziere”).

Articolul 6 – Durata înghețării

Articolul 6 alineatul (1) stipulează că „Înghețarea bunului este menținută în statul executant până în momentul în care acesta a rezolvat definitiv cererea menționată în articolul 10 alineatul (1) litera (a) sau (b)”. În conformitate cu alineatul (2), majoritatea statelor membre au prevăzut, de asemenea, posibilitatea de a limita perioada respectivă. Alineatul (3) stipulează că o decizie de ridicare a ordinului de înghețare pronunțat de autoritatea judiciară din statul membru emitent trebuie pusă în aplicare în cel mai scurt timp posibil.

În general, acest articol a fost transpus în mod corespunzător. Unele state membre nu au transpus alineatul (3) (AT, EE, SI, UK), unele nu au precizat un termen limită iar altele au stipulat un termen limită diferit (BE: „fără întârziere”, BG: „imediat”; DK: „fără întârzieri nejustificate”; ES: „fără întârziere”, HU și SE: „cu promptitudine”). CY a prevăzut doar că un ordin provenind dintr-o țară străină poate fi modificat sau revizuit doar de către o instanță sau de către orice altă autoritate competentă din țara care a emis ordinul.

Legea de punere în aplicare a AT cuprinde o prevedere generală în această privință iar procedura stipulată în articolul 58 din legea privind extrădarea și asistența reciprocă (ARHG) nu este conformă cu dispozițiile deciziei-cadru. În plus, AT nu a transpus articolul 6 alineatul (3). SI a transpus doar dispozițiile cu privire la procedurile naționale și nu a menționat decizia statului emitent și notificarea în acest sens. SE a transpus doar alineatul (3). BG nu a stipulat nici un termen limită în această privință. UK a transpus într-un mod neclar doar primul alineat.

Articolul 7 – Motive de nerecunoaștere sau de neexecutare

Articolul 7 din decizia-cadru prevede patru motive opționale pentru nerecunoașterea sau neexecutarea ordinului de înghețare. În general, majoritatea acestor motive în temeiul cărora se poate exprima refuzul au fost transpuse, însă statele membre le-au transpus adeseori ca fiind motive obligatorii. Anumite state membre nu au prevăzut dispoziții de punere în aplicare, însă în privința acestora se va aplica Convenția Consiliului Europei² (de ex. pentru CY).

Articolul 7 alineatul (2) se referă la posibilitatea de a stipula un termen limită pentru prezentarea, finalizarea și corectarea certificatului sau a acceptării unui document echivalent, sau de a excepta autoritatea judiciară emitentă de la această cerință dacă informațiile oferite sunt considerate suficiente. Acest alineat a fost transpus de majoritatea statelor membre (cu excepția BE, CY, DK, EE, SI și UK). Articolul 7 alineatul (3) privind refuzul de a recunoaște

² Convenția privind spălarea, depistarea, sechestrarea și confiscarea veniturilor obținute din crima organizată din 1990

sau de a executa ordinul de înghețare nu a fost transpus de către CY, EE, SI și UK (se aplică de asemenea Convenția Consiliului Europei³). Articolul 7 alineatul (4) privind notificarea imposibilității practice de a executa ordinul de înghețare a fost transpus parțial de către FI (doar în cazul în care nu se pot localiza bunurile) iar BG nu a prevăzut nici un termen limită sau metode de notificare.

În plus față de motivele de nerecunoaștere sau neexecutare enumerate în decizia-cadru, paisprezece state membre (BE, BG, CY, CZ, DK, ES, FI, FR, HU, LT, NL, SE, SK, UK) au introdus în legislația națională motive suplimentare de refuz, ceea ce în mod evident nu este în conformitate cu decizia-cadru. Motivele suplimentare fac referire în special la drepturile omului (BE, DK, FR), la încălcarea principiilor generale ale statelor membre (CY, CZ), sau la situații când una dintre măsuri este interzisă prin legislația națională sau executarea acesteia este imposibilă potrivit legislației naționale (ES, HU, NL, UK). Există de asemenea motive referitoare la regimul lingvistic și la interesele naționale privind ordinea publică, securitatea și justiția. Din nefericire, statele membre au făcut deseori trimitere la dispozițiile naționale fără a le anexa.

Articolul 8 – Motive de amânare a executării

Articolul 8 litera (a) privind posibilitatea de a prejudicia o anchetă penală în curs de desfășurare a fost transpus de către majoritatea statelor membre (cu excepția CY, EE, SI). În ceea ce privește CY, se pune în aplicare Convenția Consiliului Europei.

Numeroase state membre au transpus motivul de amânare în cazul în care bunurile sau probele în cauză fac obiectul unui ordin de înghețare în cadrul unei proceduri penale și anume până când se anulează ordinul de înghețare (cu excepția: CY, DK, FI, SI). Cu toate acestea, doar câteva state membre (AT, BG, ES, FR, NL) au transpus motivul prevăzut la litera (c) (respectiv: bunuri deja înghețate în alt mod). FR și UK au adăugat motive suplimentare (respectiv: declasarea unui document sau a unui procedeu și imposibilitatea de a scoate probele din UK). Transpunerea globală a articolului 8 alineatele (2), (3), (4) este în mare măsură corespunzătoare (doar CY, SE, SI și UK nu le-au transpus).

Articolul 9 - Certificat

Articolul 9 alineatul (2) prevede că certificatul transmis trebuie să fie tradus în limba oficială sau într-una din limbile oficiale ale statului executant. Simultan sau ulterior, fiecare stat membru poate declara că acceptă traducerea într-una sau în mai multe limbi oficiale ale Uniunii Europene [articolul 9 alineatul (3)].

Majoritatea statelor membre (AT, BG, DK, ES, FR, HU, PL, UK) acceptă doar limba maternă ca limbă în care se poate redacta certificatul. Unele dintre acestea nu au oferit nicio informație cu privire la regimul lingvistic. Acest lucru presupune că, pentru moment, se vor recunoaște doar certificatele traduse în limba națională a statului membru în cauză (CY și SI). Unele dintre statele membre acceptă limba engleză alături de limba maternă (EE, LT, LV, NL). Unele state membre acceptă, de asemenea, limbi diferite de cea națională, pe bază de reciprocitate (CZ, SK).

BE acceptă certificate în limba franceză, olandeză, germană și engleză, SE în limba suedeză, daneză, norvegiană și engleză iar FI în limba finlandeză, suedeză și engleză (de asemenea în

³ *idem*

alte limbi cu condiția ca procurorul competent să le aprobe și să nu existe obstacole în aprobarea lor).

Articolul 10 - Regimul ulterior al bunului înghețat

Acest articol face referire la aspectele ulterioare deciziei de înghețare, și anume transmiterea solicitărilor de transfer al probelor sau al bunurilor confiscate.

AT, BE, BG, DK, FR, HU, LT, NL, PL și SK au transpus articolul în cauză. CZ, EE, ES, FI, LV, SE, SI, UK l-au implementat parțial. În alineatul (3), SK menționează doar probele, nu și bunurile. CY nu a transpus acest articol.

Articolul 11- Căi de atac

Articolul 11 prevede că statele membre iau toate măsurile necesare pentru ca orice parte interesată (inclusiv terții de bună-credință) să aibă posibilitatea unei căi de atac fără efect suspensiv, în vederea menținerii încrederii legitime în statul emitent sau în statul executant. În același timp, temeiurile de fond pot fi contestate doar în statul emitent. Dacă acțiunea este deschisă în statul executant, statul emitent trebuie să fie informat în privința desfășurării și rezultatului acesteia.

Părțile interesate pot deschide o acțiune înaintea unei instanțe judecătorești împotriva executării unui ordin de înghețare în toate statele membre. Unele state membre aplică legislația națională integral sau parțial în această privință și, prin urmare, unele dintre acestea au transpus articolul parțial (CY, DK, HU, LT, SI). Anumite state membre au fixat termene de prescripție pentru inițierea acțiunii.

În general, statele membre prevăd măsuri fără efect suspensiv (cu excepția BE și CZ în anumite cazuri). Alineatul (4) privind luarea măsurilor necesare pentru a facilita exercitarea dreptului de a introduce o cale de atac, în special furnizând informații părților interesate, nu a fost implementat de toate statele membre. Dispoziția privind posibilitatea de a contesta temeiurile de fond pentru un ordin de înghețare exclusiv în statul emitent a fost transpusă doar de către BE, BG, CZ, ES, FI, LV, NL și SK.

Articolul 12 – Rambursare

Articolul 12 prevede rambursarea sumelor plătite de statul emitent statului membru executant cu titlu de despăgubiri pentru prejudiciul adus de executarea ordinului de înghețare. Excepția apare în cazul în care prejudiciul se datorează în exclusivitate comportamentului statului executant. Această dispoziție nu aduce nicio atingere legislației naționale privind cererile de despăgubire formulate de persoane fizice sau juridice.

Unele state membre nu au transpus această dispoziție (LV, SE, SI, UK), altele au considerat că nu este nevoie să o transpună deoarece în aceste situații statul în cauză ar trebui să încheie un acord bilateral (FR, LT) sau deoarece dispoziția reprezintă o obligație a guvernului (BE). În ceea ce privește alte state membre, se vor aplica dispoziții naționale generale în această privință.

BG, DK, EE, ES, FI, PL și SK au transpus acest articol integral sau parțial. Unele state membre (CZ, ES, SK) au dispoziții diferite privind rambursarea în funcție de statutul de stat emitent sau executant.

3. CONCLUZII

Transpunerea Deciziei-cadru 2003/577/JAI a Consiliului din 22 iulie 2003 privind executarea în Uniunea Europeană a ordinelor de înghețare a bunurilor sau a probelor în legislațiile naționale ale statelor membre ale Uniunii Europene nu este satisfăcătoare. Această concluzie reiese în principal din numărul redus de notificări, dintre care unele nici nu făceau referire la legi de transpunere a deciziei-cadru (dispozițiile erau adoptate în vederea transunerii unor alte instrumente juridice internaționale). CY și UK au acoperit doar parțial dispozițiile decizie-cadru (CY s-a referit doar la înghețarea bunurilor iar UK a acoperit doar dispozițiile cu privire la probe). Actele normative trimise de SI demonstrează, de asemenea, că statul membru în cauză folosește în continuare regulile tradiționale privind asistența juridică reciprocă în ceea ce privește cererile de înghețare și nu a transpus, prin urmare, principiul privind recunoașterea reciprocă în acest sens.

Cele nouăsprezece acte normative naționale primite de către Comisie prezintă numeroase omisiuni și interpretări greșite. Sunt necesare îmbunătățiri, în special în ceea ce privește contactul direct dintre autoritățile judiciare, motivele de refuz privind recunoașterea sau executarea ordinului de înghețare și rambursarea. Cu toate acestea, se pare că se asigură executarea rapidă a ordinelor de înghețare.

Comisia invită statele membre să aibă în vedere prezentul raport și să furnizeze Comisiei și Secretariatului General al Consiliului toate informațiile relevante pentru a-și putea îndeplini obligațiile în temeiul articolului 14 din decizia-cadru. De asemenea, Comisia încurajează statele membre care au anunțat că elaborează o legislație corespunzătoare să adopte și să notifice aceste măsuri naționale cât de curând posibil.