



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 17.12.2007  
COM(2007) 805 final

## **RAPORT AL COMISIEI**

**în temeiul articolului 6 din Decizia-cadru a Consiliului din 24 februarie 2005 privind  
confiscarea produselor, a instrumentelor și a bunurilor având legătură cu infracțiunea  
(2005/212/JAI)**

## 1. INTRODUCERE

În conformitate cu articolul 6 din Decizia-cadru 2005/212/JAI<sup>1</sup> a Consiliului din 24 februarie 2005 privind confiscarea produselor, a instrumentelor și a bunurilor având legătură cu infracțiunea (denumită în continuare „decizia-cadru”), Comisia trebuie să elaboreze un raport scris în legătură cu măsurile luate de către statele membre pentru a se conforma acestei decizii-cadru.

Adoptată la inițiativa Regatului Danemarcei, decizia-cadru vizează: „...a garanta că toate statele membre dispun de norme eficiente în materie de confiscare a produselor având legătură cu infracțiunea, inter alia, în ceea ce privește sarcina probei privind sursa bunurilor deținute de o persoană condamnată pentru o infracțiune având legătură cu criminalitatea organizată”. Decizia-cadru are ca obiectiv, în principal, ca statele membre să ia măsuri pentru a permite două tipuri de confiscare:

- în totalitate sau în parte, a instrumentelor și a produselor care sunt rezultatul unor infracțiuni, care se pedepsesc cu o pedeapsă privativă de libertate cu o durată mai mare de un an, sau a bunurilor de o valoare corespunzătoare acestor produse;
- în totalitate sau în parte, a bunurilor deținute, direct sau indirect, de către o persoană declarată vinovată de anumite infracțiuni grave, în special în cazul în care bunurile provin din activități infracționale.

Comisia consideră că este esențial să abordeze confiscarea instrumentelor, a produselor și a bunurilor care au legătură cu infracțiunea deoarece aceasta reprezintă o modalitate eficientă de a combate criminalitatea organizată. Într-adevăr, aceasta este modalitatea prin care infractorii pot fi privați de resursele lor financiare, limitându-li-se în același timp capacitatea de acțiune dăunătoare și fiind, de asemenea, deposedați de folosința bunurilor de care se înconjoară pentru confortul personal.

### 1.1. Contextul elaborării deciziei-cadru

Confiscarea veniturilor infracționalității este considerată de mult timp o modalitate eficientă de luptă împotriva criminalității organizate. Planul de acțiune al Consiliului European, care vizează combaterea acest fenomen, subliniază invariabil necesitatea de a priva criminalitatea organizată de principala sa motivație, și anume profitul.

„Strategia Uniunii Europene pentru începutul noului mileniu”<sup>2</sup> precizează hotărârea Consiliului European de a asigura „adoptarea de măsuri concrete pentru identificarea, înghețarea, sechestrarea și confiscarea produselor având legătură cu infracțiunea”.

Uniunea a creat până în prezent un pachet coerent de instrumente. La 26 iunie 2001 Consiliul a adoptat decizia-cadru 2001/500/JAI<sup>3</sup> privind spălarea banilor, identificarea, urmărirea, înghețarea, sechestrarea și confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunii. Această decizie-cadru a permis câteva progrese noi, prevăzând apropierea dispozițiilor naționale în materie de confiscare a bunurilor provenite din criminalitatea organizată. Decizia-cadru 2003/577/JAI<sup>4</sup> a Consiliului din 22 iulie 2003 permite executarea măsurilor de blocare a bunurilor sau de sechestrare a probelor în Uniunea Europeană. Consiliul a adoptat, de

---

<sup>1</sup> JO L din 15.3.2005.

<sup>2</sup> „Prevenirea și controlul criminalității organizate: o strategie a Uniunii Europene pentru începutul noului mileniu”, JO C 124 din 3.5.2000, p. 1.

<sup>3</sup> JO L 182 din 5.7.2001.

<sup>4</sup> JO L 196 din 2.8.2003.

asemenea, Decizia-cadru 2006/783/JAI<sup>5</sup> din 6 octombrie 2006 privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce pentru hotărârile de confiscare.

## **2. OBIECTIVUL PREZENTULUI RAPORT ȘI METODA DE EVALUARE**

Deciziile-cadru ale Consiliului sunt obligatorii pentru statele membre în ceea ce privește rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența privind forma și mijloacele de realizare. Acestea nu pot avea efect direct. Comisia nefiind abilitată, în cadrul celui de-al treilea pilier, să angajeze o procedură privind încălcarea dreptului comunitar împotriva unui stat membru, natura și obiectul prezentului raport se limitează la o evaluare factuală a măsurilor de transpunere adoptate.

Prezentul raport se concentrează asupra analizei articolelor 2 și 3, care constituie nucleul acestui instrument legislativ și principalele obligații în ceea ce privește obiectivele deciziei-cadru.

Criteriile de evaluare reținute de Comisie în sensul prezentului raport sunt criteriile generale adoptate în 2001<sup>6</sup> pentru evaluarea punerii în aplicare a deciziilor-cadru. În afară de acestea, au fost folosite, de asemenea, criteriile proprii prezentei decizii-cadru.

Articolul 6 alineatul (2) din decizia-cadru prevede că pe baza unui raport scris, redactat ținând seama de informațiile furnizate de către statele membre la 15 martie 2007 și a unui raport al Comisiei, Consiliul va verifica, cel mai târziu la 15 iunie 2007, măsura în care statele membre au luat măsurile necesare.

Cu ocazia redactării prezentului raport, 16 state membre au trimis textele acestora (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, HU, IE, LT, MT, NL, PL, RO, SE), dintre care 10 au transpus aproape integral decizia-cadru (BE, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, HU, NL, PL), cu excepția, în numeroase cazuri, a articolului 1 și uneori a unor dispoziții minore comparativ cu spiritul general al deciziei-cadru, iar 6 state membre au transpus decizia-cadru parțial (BG, IE, LT, MT, RO, SE). 5 state membre (EL, IT, LV, LU, PT) au declarat că actele lor legislative respective sunt în curs de elaborare. În sfârșit, 6 state membre (AT, CY, ES, SK, SI, UK) nu au comunicat încă măsurile lor naționale Comisiei.

Se remarcă faptul că anumite state membre au transmis o notă și un tabel de concordanță, explicând abordările generale și specifice adoptate în dreptul lor național și indicând dispozițiile legislative aplicabile. În ceea ce privește obligația de comunicare a textului dispozițiilor de transpunere, unele state membre nu au furnizat textul legislativ în sprijinul comentariului - deși foarte detaliat - al acestora, în timp ce alte state membre au trimis textul cu omisiuni parțiale.

Prezentul raport analizează dispozițiile de transpunere, totală sau parțială, și eventualele comentarii care le însoțesc, a șaisprezece state membre, precum și a două state membre (IT, LU) care au furnizat elemente privind proiectele acestora de acte legislative.

---

<sup>5</sup> JO L 328 din 24.11.2006, p. 59-78.

<sup>6</sup> COM(2001) 771 din 13.12.2001, punctul 1.2.2.

### 3. ANALIZA MĂSURILOR LUATE

#### *Articolul 1 - Definiții*

Articolul 1 din decizia-cadru definește noțiunile de: „produs”, „bun”, „instrument”, „confiscare” și „persoană juridică”. Acești termeni sunt esențiali, deoarece aceștia constituie tot atâtea repere în textele transpuse care garantează faptul că se utilizează și sunt vizate noțiuni de aceeași natură și de același sens.

Anumite state membre (BG, CZ, FR, HU, LT, MT, SE) au furnizat elemente, câteodată parțiale, privind transpunerea acestui articol. Altele nu au semnalat nimic (DE, DK, EE, FI, NL, PL). Unele state membre au subliniat că nu este necesar să se țină seama de anumite definiții, deoarece, chiar dacă acestea nu figurează în legislația lor internă, acestea sunt cunoscute și nu pun probleme de ambiguitate (FR, HU, IE, MT). Din punctul de vedere al Comisiei, este important ca aceste definiții să fie introduse în legislația națională, acest lucru fiind foarte util pentru a clarifica modul în care aceste noțiuni sunt luate în considerare în legislația națională. În absența unor astfel de informații, este câteodată dificil, sau chiar imposibil, pentru Comisie, de a avea certitudinea că aceste dispoziții din decizia-cadru au fost corect transpuse.

#### *Articolul 2 – Confiscarea de bază*

Articolul 2 constituie dispoziția de bază. Alineatul (1) introduce obligația pentru statele membre de a permite confiscarea, în totalitate sau în parte, a instrumentelor și a produselor care sunt rezultatul unor infracțiuni, care se pedepsesc cu o pedeapsă privativă de libertate cu o durată mai mare de un an, sau a bunurilor de o valoare corespunzătoare acestor produse. Acest prag a fost deja menținut în decizia-cadru 2001/500/JAI a Consiliului, citată anterior. Cu toate acestea, s-a eliminat posibilitatea de a menține rezerve în ceea ce privește confiscarea în cazul infracțiunilor fiscale.

Articolul 2 alineatul (1) este dispoziția care a întâmpinat cele mai puține dificultăți de punere în aplicare în statele membre. Se pare că anumite state membre nu prevedeau decât parțial confiscarea, în funcție de natura acesteia. Treisprezece state membre au transpus integral acest element (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, FI, LU, LT, MT, NL, PL, SE).

IE pregătește măsuri pentru a se conforma în totalitate cu articolul 2 alineatul (1). Pentru aplicarea articolului 2, LT face referire la procedura privind înghețarea activelor. FR a declarat că, în conformitate cu considerentul 11 (respectul principiilor fundamentale proprii unui stat membru), delictele de presă nu pot antrena măsuri de confiscare în Franța.

Se remarcă faptul că, în ceea ce privește nivelul pedepsei privative de libertate care determină pragul de la care confiscarea este obligatorie, statele membre (cel puțin BE, CZ, DE, DK, EE, LT, MT) nu prevăd un prag minim, aplicând măsura confiscării la toate infracțiunile.

În conformitate cu articolul 2 alineatul (2), anumite state membre prevăd pentru infracțiunile fiscale recursul la alte proceduri decât cele penale pentru a priva autorul de produsele infracțiunii (BE, BG, LT). Din textele transmise reiese că anumite state membre nu au transpus dispoziții în acest sens, pe baza deciziei-cadru. Cu toate acestea, acest lucru nu înseamnă că nu există alte tipuri de procedură în legislația națională a acestor state membre.

### *Articolul 3 – Confiscarea extinsă*

Articolul 3 reprezintă adevărata valoare adăugată a acestei decizii-cadru, cu toate că a rămas sub nivelul ambițiilor propunerii inițiale. Într-adevăr, acesta vizează să garanteze că toate statele membre dispun, în materie de confiscare, de o reglementare în ceea ce privește originea activelor deținute de o persoană condamnată și recunoscută vinovată de o infracțiune legată de criminalitatea organizată. Acest articol introduce obligația statelor membre de a permite confiscarea, pe baza unuia dintre cele trei cazuri prevăzute la alineatul (2), în totalitate sau în parte, a bunurilor deținute, direct sau indirect, de către o persoană declarată vinovată de anumite infracțiuni.

#### Domeniul de aplicare – articolul 3 alineatul (1):

Pentru a lua în considerare cerințele de proporționalitate a pedepsei aplicate cu gravitatea infracțiunilor, decizia-cadru încadrează această obligație de a instaura posibilitatea unei confiscări extinse:

- pe de o parte, această obligație nu este prevăzută decât pentru o listă limitativă de infracțiuni armonizate, stabilită prin aplicarea a șase decizii-cadru (falsificarea monedei euro, spălarea de bani, traficul de persoane, imigrația ilicită, exploatarea sexuală și pornografia infantilă, traficul de droguri și terorismul) pentru care statele membre au obligația să prevadă pedepse privative de libertate maximele cu o durată de cel puțin de la 5 la 10 ani și cel puțin 4 ani în materie de spălare de bani;
- pe de altă parte, cu excepția faptelor de terorism, obligația de a prevedea posibilitatea confiscării extinse nu este impusă decât pentru infracțiunile comise în cadrul unei organizații criminale.

Trebuie precizat că obligația de a prevedea posibilitatea confiscării extinse nu există decât dacă infracțiunea este de natură a genera beneficii.

În general, statele membre prevăd dispoziții speciale de confiscare extinsă cel puțin în sfera celor șase decizii-cadru menționate anterior și a luptei împotriva terorismului. Într-adevăr, infracțiunile din aceste decizii-cadru sunt considerate, în general, ca suficient de grave pentru a justifica măsuri speciale. În ceea ce privește nivelul pedepsei care determină pragul obligatoriu de punere în aplicare a măsurii de confiscare, în legătură cu care se face distincția între faptele care constituie spălare de bani sau nu, se constată că majoritatea statelor membre nu operează această distincție. În cele din urmă, în ceea ce privește cerința ca decizia-cadru să se aplice cel puțin în cazul în care infracțiunile sunt de natură să genereze beneficii, se constată că foarte multe state membre nu au preluat această condiție, oferind o mai mare flexibilitate punerii în aplicare a deciziei-cadru.

Unele state membre aplică măsura confiscării extinse fără a fi necesar ca infracțiunile să aibă sistematic legătură cu cadrul unei organizații criminale (BG, DE, EE, FI, FR). Acesta pare să fie și cazul PL. Statele membre care au declarat că au transpus în totalitate acest domeniu de aplicare al deciziei-cadru sunt BE, BG, CZ, DK, FR. Din documentul furnizat de LT, nu rezultă măsuri care ar putea fi asimilate uneia dintre cele prevăzute în decizia-cadru. DE nu a transpus dispozițiile privind anumite infracțiuni legate de pornografia infantilă. Anumite state membre nu au transpus decât o parte a domeniului de aplicare a deciziei-cadru (EE, FI).

#### Măsuri necesare – articolul 3 alineatul (2):

Se pare că punerea în aplicare a articolului 3 alineatul (2) a ridicat cele mai multe dificultăți. Acestea sunt legate, în principal, de tradițiile juridice și de principiile fundamentale, în special legate de administrarea sarcinii probei, legătura care este în mod obișnuit impusă între infracțiunea care conduce la condamnare și ceea ce este confiscat, dreptul la un proces

echitabil, dar și proporționalitatea între pedeapsă și faptele imputate. În același timp, anumite state membre depășesc cadrul deciziei, prevăzând posibilitatea instanțelor de a pronunța o pedeapsă de confiscare, în totalitate sau în parte, a bunurilor persoanei condamnate, fără a trebui să se demonstreze că acestea provin din activități infracționale.

Măsura confiscării extinse, care trebuie adoptată de statele membre, trebuie să fie cel puțin una dintre cele trei prevăzute la articolul 3 alineatul (2) literele (a), (b) și respectiv (c). În toate cazurile, aceasta permite confiscarea bunurilor provenind din activități infracționale care nu au legătură directă cu infracțiunea pentru care persoana este condamnată, mai exact, nu există o legătură între infracțiunea care conduce la condamnare și bunurile care sunt confiscate, nici în ceea ce privește natura bunurilor, nici în ceea ce privește valoarea acestora. Este vorba de un principiu al confiscării extinse a bunurilor condamnatului. Litera (a) vizează bunurile respective în cazul în care acestea provin din activități efectuate într-o perioadă anterioară condamnării, în timp ce litera (b) vizează bunurile care provin din activități „similare”. În ceea ce privește litera (c), aceasta vizează disproporția dintre valoarea bunurilor și nivelul venitului legal al persoanei condamnate.

Ținând seama de diversitatea măsurilor luate în statele membre, definite în funcție de sistemul lor juridic și caracterizate de construcții juridice care nu corespund întotdeauna aceleiași arhitecturi, este de multe ori dificil de a determina (cel puțin) cu care dintre aceste măsuri este conformă legislația fiecărui stat membru, cu excepția cazului în care statul a precizat acest lucru. Sintetizând:

- BG, DE, FI și PL acoperă, direct sau indirect, măsurile prevăzute la litera (a);
- EE acoperă, direct sau indirect, măsura prevăzută la litera (c);
- CZ, FR, DK și NL acoperă, direct sau indirect, măsurile prevăzute la literele (a), (b) și (c);
- BE, BG acoperă, direct sau indirect, măsurile prevăzute la literele (a) și (b).

LU, IE și IT pregătesc o reformă care vizează introducerea unor atribuții sporite de confiscare. Cel puțin trei state membre (BG, CZ, FR) prevăd confiscarea bunurilor, în totalitate sau în parte, în temeiul unei pedepse, împotriva persoanei condamnate, indiferent de justificarea provenienței infracționale a bunurilor, pentru toate sau o parte a infracțiunilor din domeniul de aplicare al deciziei.

#### Domeniul de aplicare extins asupra terților – articolul 3 alineatul (3):

În ceea ce privește această dispoziție opțională, prevăzută de articolul 3 alineatul (3), rezultă că anumite state membre prevăd confiscarea bunurilor care pot „aparține” persoanei condamnate, dar a căror proprietate legală ar aparține unuia dintre asociații acestuia sau persoanei juridice asupra căreia acesta exercită o influență determinantă. Este vorba, în ceea ce privește integralitatea sau o parte a prevederilor, de cel puțin următoarele state membre: BE, BG, CZ, DK, EE, FI.

#### Procedura opțională de deposedare de bunuri, alta decât cea penală, – articolul 3 alineatul (4):

Articolul 3 alineatul (4) prevede că statele membre pot recurge la alte proceduri decât cele penale pentru a-l deposeda pe autor de bunuri. Acesta este cazul SE.

Din textele transmise rezultă că CZ, DE, BE, FR, EE, FI, BG, NL nu au prevăzut astfel de dispoziții. Acest lucru nu înseamnă că nu există alte tipuri de procedură în legislația națională a acestor state membre.

### *Articolele 4 și 5: Căi de atac și garanții*

Drepturile persoanelor vizate de articolele 2 și 3 trebuie să fie protejate în statele membre prin căi de atac eficiente. Decizia-cadru nu poate afecta obligația de a respecta drepturile și principiile fundamentale.

Cele mai multe dintre statele membre nu au furnizat informații precise în legătură cu transpunerea obligațiilor care decurg din articolele 4 și 5. Prin urmare, Comisia nu poate aprecia măsura în care prevederile legislative naționale satisfac exigențele deciziei-cadru din acest punct de vedere. Având în vedere importanța căilor de atac în contextul respectării drepturilor și principiilor fundamentale, Comisia va continua să acorde o atenție deosebită transunerii acestor dispoziții în dreptul național.

#### **4. CONCLUZII**

La această dată, doar șaisprezece state membre au comunicat textul dispozițiilor care transpun această decizie-cadru în dreptul național. Comisia consideră preocupant faptul că transpunerea acestei decizii-cadru este în continuare la fel de puțin avansată în statele membre. Comisia amintește acestora importanța pe care au acordat-o luptei împotriva criminalității organizate prin intermediul priverii infractorilor de mijloacele și veniturile financiare ale acestora. Comisia subliniază, printre altele, că această importanță se reflectă în egală măsură în convențiile penale privind spălarea, depistarea, sechestrarea și confiscarea profiturilor obținute din activități cu caracter infracțional ale Consiliului Europei din 1990 și 2005 și în Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate din 2000. Adoptarea de dispoziții legislative solide și complete la nivel național este într-adevăr indispensabilă pentru a asigura o luptă eficace la nivelul Uniunii Europene.

Comisia invită statele membre să examineze prezentul raport și să profite de această ocazie pentru a transmite, atât Comisiei cât și Secretariatului General al Consiliului, toate informațiile complementare utile, pentru a se conforma obligațiilor care le revin în temeiul articolului 6 din decizia-cadru. Comisia încurajează, de asemenea, statele membre care au declarat că sunt în curs de elaborare a dispozițiilor legislative necesare, să le adopte cel mai curând posibil și să comunice textul acestora Secretariatului General al Consiliului și Comisiei. În cele din urmă, Comisia regretă că șase state membre nu au transmis încă informații și le invită să comunice fără întârziere toate informațiile în ceea ce privește transpunerea deciziei-cadru în dreptul lor național.

Comisia intenționează să adopte la sfârșitul lui 2008 o Comunicare privind „profiturile obținute din activități cu caracter infracțional” care va analiza instrumentele în materie de confiscare și de recuperare a bunurilor de origine infracțională și va examina modalitatea de consolidare a cooperării între serviciile de poliție și de justiție pentru a priva infractorii de veniturile ilicite ale acestora.