

Avizul Comitetului Regiunilor — Pachetul privind protecția economiei licite

(2012/C 391/14)

COMITETUL REGIUNILOR

- salută propunerile Comisiei Europene, care vizează gruparea coerentă a măsurilor normative și a strategiilor de punere în aplicare, astfel încât să se asigure o protecție utilă și rapidă a economiei licite;
- aprobă inițiativele Comisiei vizând prevenirea practicilor neloiale precum conflictul de interese, favoritismul și corupția, prin criminalizarea anumitor comportamente pe care unele state membre continuă să nu le sancționeze și care împiedică liberul acces la achizițiile publice;
- sprijină faptul că, începând cu 2013, se instituie un nou mecanism de evaluare, odată la doi ani, prin intermediul viitorului raport UE privind combaterea corupției;
- consideră utilă propunerea de directivă privind înghețarea și confiscarea bunurilor provenite din săvârșirea de infracțiuni în UE, aceste măsuri fiind instrumente indispensabile pentru protecția economiei globale, astfel încât „criminalitatea să nu aducă venituri”, iar faptul de a fi obținut venituri pe căi ilicite să nu rămână nepedepsit;
- este de acord cu logica Programului de la Stockholm, conform căreia este preferabil să se confere un caracter obligatoriu normelor minime în temeiul articolului 83 din TFUE (cuprinzând confiscarea extinsă și confiscarea valorii echivalente, confiscarea aplicată terților și confiscarea care nu se bazează pe o sentință de condamnare), în loc să se încerce îmbunătățirea dispozitivului existent în UE, acesta din urmă neavând o capacitate reală de constrângere;
- solicită statelor membre să prevadă returnarea către autoritățile locale și/sau regionale a unei părți din activele provenite din criminalitatea organizată care au făcut obiectul unui sechestru (după ce au fost satisfăcute cererile de restituire legale), deoarece aceste autorități sunt cele dintâi victime ale organizațiilor criminale, care destabilizează ordinea socială la nivel teritorial. De asemenea, autoritățile locale și regionale sunt cel mai bine plasate pentru a întreprinde acțiuni pe plan local, astfel încât să se elimine cauzele profunde ale criminalității. Astfel s-ar putea face cunoscută acțiunea autorităților publice într-o cheie pozitivă și s-ar putea crea un sistem virtuos care să reunească reprezentanții aleși, societatea civilă și familiile;
- îi încurajează pe aleșii locali și regionali să semneze o carte de deontologie intitulată „Obliti privatorum, publica curate” („Uitați chestiunile private, ocupați-vă de treburile publice”), care ar putea contribui la edificarea și menținerea unei relații de încredere între cetățeni și cei care îi guvernează;
- îi încurajează pe reprezentanții aleși să depună pe lângă o autoritate publică independentă o declarație de avere referitoare la bunurile deținute și la relațiile lor comerciale sau de afaceri.

Raportor general

Christophe ROUILLON (FR-PSE), primarul localității Coulaines

Documente de referință

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind înghețarea și confiscarea produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni în Uniunea Europeană

COM(2012) 85 final

Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor privind *protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene prin măsuri de drept penal și investigații administrative – O politică integrată pentru a proteja banii contribuabililor*

COM(2011) 293 final

Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și Comitetul Economic și Social – *Lupta împotriva corupției în Uniunea Europeană*

COM(2011) 308 final

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin intermediul dreptului penal

COM(2012) 363 final

I. RECOMANDĂRI POLITICE**COMITETUL REGIUNILOR****Observații generale**

1. constată că corupția, crima organizată și fraudă reprezintă un flagel pentru Uniunea Europeană. Aceste practici generează pierderi anuale în valoare de 120 de miliarde EUR, adică 1 % din PIB-ul UE, potrivit ONG-ului Transparency International. Economia ilicită adâncește deficitele publice ale statelor, îngreunează combaterea crizei de către autoritățile publice, reduce nivelul investițiilor, favorizează evaziunea capitalurilor și subminează încrederea cetățenilor în reprezentanții lor și în instituții;

2. reamintește că Tratatul de la Lisabona a înzestrat UE cu mijloace extinse de combatere a criminalității transfrontaliere prin definirea misiunii EUROJUST, prin posibilitatea de institui un Parchet European (articolele 85 și 86 din TFUE) și prin dispozițiile în materie de combatere a fraudei și a oricăror alte activități care aduc atingere intereselor financiare ale UE [articolele 310 alineatul (6) și 325 din TFUE];

3. subliniază că, potrivit Eurobarometrului, 75 % dintre europeni sunt de părere că corupția reprezintă o problemă gravă pentru statele membre;

4. constată că înghețarea și confiscarea activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni au fost recunoscute ca instrumente eficiente de combatere a formelor grave de criminalitate organizată, fiind ridicate la rangul de prioritate strategică la scara UE;

5. estimează că protecția intereselor Uniunii necesită îmbunătățirea controlului modului de utilizare a subvențiilor acordate de UE, în special în cadrul fondurilor sociale europene, al

politicii de coeziune teritorială sau al politicii agricole comune; eventualele fraude ar putea pune sub semnul întrebării legitimitatea acestor politici europene integrate, ca susținătoare ale intereselor entităților teritoriale;

6. subliniază că, pe plan local, criminalitatea organizată vizează factorii de decizie ai autorităților locale și regionale în ceea ce privește achizițiile publice și concesiunile de servicii publice, eliberarea autorizațiilor de construcție sau a autorizațiilor de funcționare a societăților comerciale;

7. constată că activitățile criminalității organizate, precum traficul de droguri și traficul de persoane, constituie o amenințare pe termen lung la adresa ordinii publice, a sănătății publice și a coeziunii sociale;

8. reamintește că prin utilizarea aparent licită a fiscalității europene, și uneori a formelor sale cele mai inovatoare, așa cum a fost cazul taxei pe emisiile de dioxid de carbon, criminalitatea organizată spoliază și sărăcește statele membre ale Uniunii, dar și autoritățile locale și regionale din UE;

9. subliniază că corupția din domeniul sportului (pariurile truate, mita pentru selectarea locului de desfășurare a marilor competiții, comisioanele secrete cu prilejul transferului de jucători...) constituie un motiv aparte de îngrijorare, deoarece afectează negativ valorile umaniste promovate de milioanele de sportivi amatori și de voluntari care activează în cadrul asociațiilor de resort;

10. consideră că autoritățile locale, care aplică politicile în materie de libertate, de securitate și de justiție, reprezintă, conform principiului subsidiarității, actori esențiali ai protecției economiei licite.

COMITETUL REGIUNILOR

11. atrage atenția asupra lacunelor din cadrul actualei legislații a UE în materie de combatere a fraudei și a corupției și de confiscare a activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni;

În materie de combatere a fraudei

12. ia notă de faptul că cel de-al doilea raport al Comisiei privind punerea în aplicare a Convenției din 1995 privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene [COM(2008) 77] a ajuns la concluzia că numai cinci state membre au luat „toate” măsurile necesare pentru punerea în aplicare „într-un mod satisfăcător” a Convenției;

În materie de combatere a corupției

13. regretă că Decizia-cadru 2003/568/JAI, care denunța corupția activă și pasivă în sectorul privat și stabilea norme privind răspunderea persoanelor juridice, nu a fost încă transpusă în dreptul național;

14. deplânge faptul că unele state membre nu au ratificat nici până acum convențiile internaționale de drept penal ale Consiliului Europei, ale ONU sau ale OCDE;

În materie de înghețare și de confiscare a activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni

15. constată deficiențele din cadrul transunerii celor cinci decizii-cadru adoptate în acest domeniu:

- Decizia-cadru 2005/212/JAI, care permite confiscarea valorii echivalente și confiscarea extinsă, nu a fost adoptată decât în mod fragmentar de către majoritatea statelor membre;
- deși Decizia-cadru 2003/577/JAI prevede principiul recunoașterii reciproce a hotărârilor de înghețare, Comisia a regretat faptul că nu dispune decât de foarte puține informații în ceea ce privește punerea în aplicare;
- Decizia-cadru 2006/783/JAI, care prevede recunoașterea reciprocă a hotărârilor de confiscare, nu a reușit să țină cont de opțiunile din domeniul confiscărilor extinse instituite prin Decizia-cadru 2005/2012/JAI. În plus, Decizia-cadru 2006/783/JAI nu se aplică decât deciziilor de confiscare adoptate în cadrul unor proceduri de drept penal, nu și în cazul celor de drept civil, deși acestea din urmă sunt din ce în ce mai des utilizate;
- Decizia 2007/845/JAI a Consiliului privind cooperarea dintre oficiile de recuperare a creanțelor, care obligă statele membre să instituie aceste oficii pentru a permite cooperarea dintre ele și pentru a facilita depistarea bunurilor, nu este pusă în aplicare în toate statele.

COMITETUL REGIUNILOR

16. salută propunerile Comisiei Europene care vizează gruparea coerentă a măsurilor normative și a strategiilor de punere în aplicare, astfel încât să se asigure o protecție utilă și rapidă a economiei legitime;

17. reamintește că temeiurile juridice ale demersurilor normative din acest domeniu sunt prevăzute de TFUE la articolele 82, 83, 310 alineatul (6) și 325.

18. acordă o importanță deosebită protecției fondurilor publice ale UE împotriva fraudei și a deturnărilor, dar atrage în același timp atenția asupra faptului că, din motive de subsidiaritate și eficiență, actele legislative suplimentare ale Uniunii Europene în domeniul dreptului penal sunt pertinente doar în măsura în care reușesc să remedieze carențe constatate în mod concret în ceea ce privește practicile statelor membre în materie de urmărire penală;

19. este de acord cu definirea *la nivelul Uniunii* a infracțiunilor de bază precum fraude și deturnarea de fonduri publice;

20. aprobă inițiativele Comisiei vizând prevenirea practicilor neloiale precum conflictul de interese, favoritismul și corupția, prin criminalizarea anumitor comportamente pe care unele state continuă să nu le sancționeze și care împiedică liberul acces la achizițiile publice ⁽¹⁾;

21. aprobă orientările reformei OLAF pentru a proteja banii contribuabililor:

- conform unei norme „de minimis” care va face ca OLAF să acorde prioritate investigațiilor referitoare la fraude grave;
- obligația de monitorizare a investigațiilor administrative, conform căreia statele membre, care nu aveau până acum obligația de a lua măsuri ca urmare a investigațiilor OLAF, vor avea ca minimă obligație informarea OLAF cu privire la modul în care au dat curs dosarelor respective.

22. este pe deplin satisfăcut de impulsul politic în direcția combaterii corupției în UE și de abordarea globală adoptată de Comisie pe această temă;

23. sprijină faptul că, începând cu 2013, se instituie un nou mecanism de evaluare, odată la doi ani, prin intermediul viitorului raport UE privind combaterea corupției;

24. susține propunerea Comisiei privind ajustarea la mecanismele deja existente, cum ar fi cele de la nivelul OCDE sau al Consiliului Europei;

25. cu toate acestea, atrage atenția Comisiei asupra necesității de a trage rapid învățăminte de pe urma acestui dispozitiv la scară globală, bazat pe încrederea reciprocă dintre statele membre și reamintește necesitatea de a legisla pentru a impune practicile virtuozăse, conform articolului 83 din TFUE;

26. este pe deplin satisfăcut de abordarea globală a Comisiei, care a determinat-o să se preocupe și de normele contabile, precum și de auditul statutar al întreprinderilor din UE.

⁽¹⁾ COM(2007) 328 final și COM(2011) 309 final. Raportul constată că numai 9 state membre (Belgia, Bulgaria, Cipru, Finlanda, Franța, Irlanda, Portugalia, Republica Cehă și Regatul Unit) au transpus în mod corect toate elementele constitutive ale infracțiunii de corupție definită prin decizia-cadru din 2003).

COMITETUL REGIUNILOR

27. consideră utilă propunerea de directivă privind înghețarea și confiscarea bunurilor provenite din săvârșirea de infracțiuni în UE, aceste măsuri fiind instrumente indispensabile pentru protecția economiei globale, astfel încât „criminalitatea să nu aducă venituri”, iar faptul de a fi obținut venituri pe căi ilicite să nu rămână nepedepsit;

28. este de acord cu logica Programului de la Stockholm, conform căreia este preferabil să se confere un caracter obligatoriu normelor minimale în temeiul articolului 83 din TFUE (cuprinzând confiscarea extinsă și confiscarea valorii echivalente, confiscarea aplicată terților și confiscarea care nu se bazează pe o sentință de condamnare), în loc să se încerce îmbunătățirea dispozitivului existent în UE, acesta din urmă neavând o capacitate reală de constrângere;

29. consideră utilă propunerea de directivă, dat fiind că, pe de o parte, ea reia dispoziții și concepte juridice deja definite în deciziile-cadru anterioare privind confiscarea produselor și instrumentelor infracțiunii și confiscarea bunurilor cu o valoare echivalentă a celor provenite din săvârșirea de infracțiuni;

30. consideră util faptul că, pe de altă parte, propunerea introduce dispoziții care permit extinderea noțiunii de produs al infracțiunii la o sferă foarte largă (prin intermediul noțiunii de reutilizare a produselor sub formă de drepturi sau de bunuri) și confiscarea provizorie a bunurilor pe perioada necesară emiterii sentinței.

31. **În ceea ce privește confiscarea extinsă**, deși sprijină eliminarea opțiunilor de care dispuneau statele membre în temeiul deciziei-cadru din 2005, considerând că astfel se aduc îmbunătățiri dispozițiilor existente privind confiscarea extinsă, CoR consideră preferabilă îmbunătățirea alineatului (1) al articolului 4, a cărui formulare este mult prea vagă. În situația confiscării extinse, scopul legii este de a permite confiscarea a mai mult decât produsul direct al infracțiunii, deoarece se prezumă o legătură între infracțiune și bunul sau drepturile vizate de lege în vederea confiscării. CoR propune ca „elementele concrete” pe care se bazează hotărârea instanței judecătorești să fie ilustrate, de exemplu, prin raportul disproporționat între valoarea bunurilor și cea a veniturilor legale. Acest exemplu, cel mai întâlnit în materie de „elemente concrete”, are totodată meritul de a sublinia că persoana vizată este cea căreia îi revine sarcina probei, pentru a demonstra că bunurile sau drepturile care nu reprezintă produsul direct al infracțiunii, dar a căror confiscare este avută în vedere, provin din alte surse licite de venit;

32. salută posibilitatea **confiscării aplicate terților**; având în vedere că infractorii nu dețin niciodată bunurile sau drepturile în nume propriu, reamintește că terții care au rolul de a disimula sau de a recicla bunurile sunt adesea persoane juridice și că criminalitatea organizată se folosește de multă vreme de tehnici legale foarte sofisticate pentru a sustrage bunurile de la confiscare. Din aceste motive, CoR preconizează insistent adăugiri la principiul răspunderii penale a persoanelor juridice, precum și introducerea unei noțiuni de „beneficiar efectiv”;

33. de asemenea, sugerează să se includă în prezenta propunere o noțiune care să permită să se considere că terțul se comportă ca adevăratul proprietar și/sau ca singurul beneficiar economic; Această dovadă poate fi adusă prin constatări: act de gestiune de drept sau de fapt al unei persoane juridice în scopuri personale, finanțarea bunului, punerea la dispoziție a bunului cu titlu gratuit etc. Această noțiune, bine cunoscută în Luxemburg, de exemplu, permite totodată determinarea adevăratului titular de drepturi al unei societăți și vine astfel în completarea principiului răspunderii persoanelor juridice;

34. își exprimă reticența față de confiscarea care nu se bazează pe o sentință de condamnare, dat fiind că, în majoritatea statelor membre, confiscarea este o sancțiune legată de o condamnare penală. Pe de altă parte, confiscarea care nu se bazează pe o sentință de condamnare este o confiscare bazată pe *proceduri civile*, care nu țin de temeiul juridic vizat: prezenta propunere se întemeiază explicit pe articolul 82 alineatul (2) din TFUE și nu vizează decât *sancțiunile în domeniul penal*. Totodată, ea aduce atingere tradițiilor juridice din unele state precum Franța, care conferă dreptului de proprietate o valoare constituțională.

35. observă că această confiscare care nu se bazează pe o sentință de condamnare nu face nici obiectul articolului 83 alineatul (1) din TFUE care precizează următoarele: *Parlamentul și Consiliul „pot stabili norme minime cu privire la definirea infracțiunilor și a sancțiunilor în domenii ale criminalității de o gravitate deosebită de dimensiune transfrontalieră”*;

36. propune soluții penale pentru ca legislația referitoare la sechestru și la confiscare să ajungă la un nivel de eficacitate echivalent, pe baza acelor dispoziții penale care și-au dovedit eficiența;

37. în acest sens, reamintește că confiscarea în regimul de drept civil se sprijină pe recomandările GAFI (Recomandarea GAFI nr.3) care încurajează țările să adopte măsuri de confiscare „fără a fi necesară o condamnare penală anterioară”. Aceeași recomandare adaugă că statele pot lua, de asemenea, „măsuri care impun autorului prezumat al unei infracțiuni să demonstreze originea licită a bunurilor presupuse a fi pasibile de confiscare”. Ceea ce se urmărește aici pare astfel să fie inversarea sarcinii probei, care reprezintă principalul scop al unei confiscări care nu se bazează pe o sentință de condamnare. Cu toate acestea, crearea unui nou tip de infracțiune pentru deținerea unor active „nejustificate” sau pentru nejustificarea resurselor permite să se ajungă la același rezultat (a se vedea, de exemplu, noul articol 321-6 din Codul penal francez care pedepsește în mod generic faptul că o persoană nu poate justifica resursele care corespund nivelului de viață sau originea unui bun în condițiile în care persoana respectivă se află în relații obișnuite cu autorii unor infracțiuni pedepsite cu cel puțin cinci ani de închisoare). Astfel se produce inversarea dorită a sarcinii probei.

38. Conform principiului subsidiarității, prezenta propunere trebuie așadar să lase la latitudinea statelor posibilitatea de a introduce sau nu confiscarea care nu se bazează pe o sentință de condamnare, cu condiția ca acestea să fie în măsură să demonstreze că legislația lor este la fel de eficace și că nu se vor opune principiului recunoașterii.

COMITETUL REGIUNILOR

39. exprimă anumite rezerve și în ceea ce privește acordarea de garanții mult prea amănunțite pe parcursul diferitelor etape ale procedurii de înghețare și de confiscare a activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni, deoarece aceste garanții creează riscul potențial de a paraliza noul soclu juridic referitor la sechestru și la confiscarea activelor în cadrul Uniunii;

40. insistă totuși asupra necesității creării unui Parchet European și subliniază încă de pe acum necesitatea de a consolida structurile polițienești și judiciare consacrate criminalității organizate din cadrul statelor membre.

COMITETUL REGIUNILOR

41. consideră că înființarea unui Parchet European ar putea conferi reformei OLAF un plus de eficiență;

42. consideră că investigațiile financiare referitoare la corupția și implicarea unor actori economici și politici influenți sau investigațiile care implică rețele criminale transfrontaliere ar putea fi realizate în condiții mai eficiente și mai sigure de către un Parchet European;

43. consideră că dezvoltarea Eurojust ca bază a unui Parchet European, având capacitatea de a iniția cercetări penale, cel puțin în situația în care interesele Uniunii sunt grav amenințate, precum și posibilitatea de a deschide anchete penale constituie un mod eficient de a evita situații de tipul celor menționate în Comunicarea Comisiei privind protecția intereselor financiare, COM(2011)293 final, care face obiectul prezentului aviz. CoR dorește să reamintească că articolele 85 și 86 din TFUE prevăd această evoluție, necesară din perspectiva dublei provocări reprezentate de amenințarea crizei financiare și de formele grave de criminalitate;

44. consideră că o astfel de orientare nu exclude în niciun fel posibilitatea unui program european comun de formare a anchetatorilor financiari, care ar trebui să fie conceput și aplicat de către Comisie în mod prioritar;

45. consideră că protecția eficace a denunțătorilor împotriva represaliilor este un aspect central al politicilor anticorupție, ca de altfel și al luptei împotriva criminalității organizate. Cadrul juridic care reglementează acest domeniu în Uniune este neuniform. În consecință, CoR susține de asemenea foarte călduros inițiativele Comisiei referitoare la protecția denunțătorilor.

Pentru consolidarea rolului autorităților locale împotriva corupției și a criminalității organizate

46. solicită statelor membre să prevadă returnarea către autoritățile locale și/sau regionale a unei părți din activele provenite din criminalitatea organizată care au făcut obiectul unui sechestru (după ce au fost satisfăcute cererile de restituire legale), deoarece aceste autorități sunt cele dintâi victime ale organizațiilor criminale, care destabilizează ordinea socială la nivel teritorial. De asemenea, autoritățile locale și regionale sunt cel mai bine plasate pentru a întreprinde acțiuni pe plan

local, astfel încât să se elimine cauzele profunde ale criminalității. Această practică există deja în Italia, unde 1/3 din cele 12 000 de imobile sechestrate au fost atribuite autorităților locale sau vândute în beneficiul acestora, cu scopul finanțării unor acțiuni sociale. În aceste cazuri ceea ce se urmărește este de a face cunoscută acțiunea autorităților publice într-o cheie pozitivă și de a crea un sistem virtuos care să reunească reprezentanții aleși, societatea civilă și familiile;

47. îi încurajează pe aleșii locali să semneze la începerea mandatului o cartă de deontologie intitulată „Obliti privatorum, publica curate” („Uitați chestiunile private, ocupați-vă de treburile publice”), care ar putea contribui la edificarea și menținerea unei relații de încredere între cetățeni și cei care îi guvernează. Această cartă ar stabili norme în materie de imparțialitate (interzicerea situațiilor de conflict de interese, refuzarea invitațiilor în vederea unui sejur privat care provine de la o persoană fizică sau juridică a cărui activitate este legată de autoritatea pe care o conduc, predarea către colectivitate a cadourilor cu o valoare mai mare de 150 EUR, sustragerea de la intervenții în favoarea membrilor familiei etc.) și de integritate (neutilizarea resurselor autorității publice în scopuri personale sau în cadrul campaniei electorale, respectarea regulilor de achiziții publice etc.);

48. îi încurajează pe reprezentanții aleși să depună pe lângă o autoritate publică independentă o declarație de avere referitoare la bunurile deținute și la relațiile lor comerciale sau de afaceri;

49. încurajează statele să adopte un sistem de finanțare publică a campaniilor electorale și de interzicere a donațiilor din partea persoanelor juridice și să instituie un statut al alesului local care să-i garanteze fiecărui ales independența și autonomia financiară;

50. îndeamnă la combaterea eficientă a spălării în cadrul paradisurilor fiscale a banilor proveniți din corupție și din criminalitatea organizată;

51. încurajează statele să se echipeze cu instrumente autentice de prevenire și de detectare a atingerilor aduse probității, cum ar fi serviciile de evaluare a dispozitivelor anticorupție și cele de control al achizițiilor publice și al delegărilor de servicii publice;

52. solicită instituirea unei platforme europene de schimb de bune practici la nivel local în materie de combatere a corupției și a criminalității organizate și de restituire a activelor sechestrate provenite din săvârșirea de infracțiuni și a unui Forum european de luptă împotriva corupției și a criminalității organizate;

53. încurajează autoritățile locale să însoțească acordarea de subvenții către sportivi de performanță și cluburi profesioniste de obligații de natură etică și care să urmărească o deplină transparență financiară;

54. propune ca Comitetul Regiunilor să desemneze un observator în cadrul Comisiei speciale a Parlamentului European privind corupția și a Grupului de state împotriva corupției (GRECO) al Consiliului Europei;

55. își va extinde reflecția privind bunele practici de guvernare în materie de protecție a economiei licite la țările partenere din cadrul politicii de vecinătate, membre ale ARLEM (Adunarea autorităților locale și regionale din zona euromediteraneeană) și ale CORLEAP (Conferința autorităților locale și regionale din Parteneriatul estic).

Bruxelles, 10 octombrie 2012

*Președintele
Comitetului Regiunilor*
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
