



# CARTEA ALBĂ

a criminalității  
organizate  
transnaționale



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



Opiniile exprimate în acest document sunt reponsabilitatea autorilor și nu reflectă în mod obligatoriu linia oficială a Consiliului Europei.

Orice cerere de reproducție integrală sau parțială a acestui document trebuie adresată Direcției de comunicare (F67075 Strasbourg sau [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)); orice altă corespondență cu privire la acest document trebuie adresată la [dgicdpc@coe.int](mailto:dgicdpc@coe.int)

Coperta: SPDP, Consiliul Europei, fotografie. De precizat. Tehnoredactare: Jouve, Paris

Copyright: Consiliul Europei, decembrie 2014.

Traducerea în limba română a fost efectuată de Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție al României [www.diicot.ro](http://www.diicot.ro)

Traducerile în limbile neoficiale nu sunt efectuate de către Consiliul Europei. Consiliul Europei nu verifică acuratețea sau calitatea lingvistică acestora. Traducerile sunt publicate doar spre informare, iar Consiliul Europei nu își asumă răspunderea pentru calitatea sau conținutul lor.

## Cuprins

<b>Prefata</b> .....	<b>4</b>
<b>Rezumat</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Introducere</b> .....	<b>8</b>
Consiliul Europei si crima organizata transnationala .....	8
Elaborarea Cartii Albe.....	10
Activitatile legislative si politice referitoare la crima organizata ca fenomen transnational .....	12
<b>2. Caracteristici, tendinte si evolutii ale Criminalitatii Organizate Transnationale</b> .....	<b>14</b>
2.1 Dificultati in identificarea tendintelor in criminalitatea organizata transnationala ..	14
2.2 Noi tendinte identificate in criminalitatea organizata transnationala.....	15
2.3 Crima transnationala organizata: principalele caracteristici si raspunsuri .....	17
<b>3. Domenii cheie identificate</b> .....	<b>19</b>
3.1 Consolidarea cooperarii internationale prin retele .....	20
3.2 Tehnici speciale de ancheta <sup>27</sup> .....	27
3.3 Protectia martorilor si incitarea la cooperare .....	31
3.4 Sinergiile administrative si cooperarea cu sectorul privat .....	38
3.5 Recuperarea activelor .....	41
<b>4. Recomandari si propuneri pentru actiuni viitoare</b> .....	<b>46</b>
4.1 Recomandari generale.....	46
4.2 Consolidarea cooperarii judiciare si politienesti .....	47
4.3 Folosirea tehnicilor speciale de ancheta .....	48
4.4 Martorii, martorii acuzarii si colaboratorii .....	48
4.5 Sinergii si cooperarea cu alte entitati.....	48
4.6 Recuperarea activelor .....	48
<b>5. Concluzii ale comitetului</b> .....	<b>49</b>
<b>Anexa 1 –Selectie de texte</b> .....	<b>50</b>
<b>Anexa 2 – Lista abrevierilor</b> .....	<b>53</b>

## **Prefață**

Crima organizată transnațională (COT) este o problemă crucială în numeroase state membre ale Consiliului Europei deoarece reprezintă o amenințare majoră pentru statul de drept și are consecințe foarte grave pentru victime, pentru economie și pentru dezvoltarea socială. Conform unor studii, vreo 3600 de grupuri infracționale organizate internaționale sunt active în Europa. Consiliul Europei, ca principala organizație care se preocupă de protejarea democrației, a drepturilor omului și a statului de drept, joacă un rol cheie în combaterea COT. Elaborată la cererea Consiliului de Miniștri, această Carte albă constată domeniile în care Consiliul Europei ar putea combate COT și definește sarcinile concrete care ar putea fi mai bine sau mai eficient îndeplinite de organizație.

Cum sunt puse în aplicare tehnicile speciale de anchetă? Cum se are acces la distanță la rețelele informatice? Care este în realitate exfiltrarea transfrontalieră a martorilor? Lipsa de încredere reciprocă între statele membre ale Consiliului Europei este o problemă? Această carte albă include o serie de recomandări al căror scop este definirea măsurilor care ar trebui aplicate în cele cinci domenii cheie: tehnicile speciale de anchetă, protecția martorilor, cooperarea cu sectorul privat, recuperarea activelor, întărirea cooperării internaționale și lăgirea rețelilor.

Este necesară o abordare specializată, dar fragmentarea rezultatelor riscă să dăuneze unei evaluări și unei acțiuni comune de combatere a COT. Pentru prima dată, un grup de experți din statele membre și de reprezentanți din cele șapte organe de control a Consiliului Europei – cu toții având o vastă experiență în combaterea COT – au colaborat la elaborarea acestei Cărți albe. Această cooperare pluridisciplinară aduce un plus de valoare în mod evident și se dovedește a fi capitală în găsirea de soluții concrete.

Una dintre problemele majore puse în evidență de această Carte albă, este fragmentarea geografică a cooperării internaționale: noi trebuie să promovăm o aplicare mai eficientă a normelor Consiliului Europei în acest domeniu. Fără o aplicare adecvată a instrumentelor juridice, cooperarea internațională este blocată, chiar imposibilă. În ultimele decenii, vreo treizeci de convenții au fost negociate în cadrul Consiliului Europei pentru a se stabili o bază comună de cooperare în materie penală în toată Europa și dincolo de frontierele acesteia. Aceste convenții acoperă mecanismele de cooperare precum extrădarea, cooperarea judiciară și transferul persoanelor condamnate dar se referă și la forme deosebite de criminalitate cu o componentă transfrontalieră cum ar fi terorismul, traficul de persoane și criminalitatea informatică.

Multe dintre aceste convenții au fost ratificate. În plus, în ultimii ani, din ce în ce mai multe state europene s-au alăturat familiei Consiliului Europei aderând la aceste convenții.

Am convingerea că această Carte albă va fi un instrument util pentru responsabilii politici și pentru practicieni.

**Thorbjørn Jagland**  
**Secterar General al Consiliului Europei**

## Rezumat

Crima organizată transnațională (denumită în continuare COT) reprezintă una dintre principalele amenințări asupra securității lumii și poate cauza importante daune sociale și economice. Pentru a putea împiedica acest fenomen și a evita extinderea lui, este nevoie să fie luate măsuri suplimentare de prevenire. COT profită de anumite goluri juridice și serviciile represive întâmpină dificultăți în a reacționa rapid împotriva acestor grupări infracționale care apelează la metode extrem de elaborate pentru a-și ascunde activitățile și produsele infracțiunilor lor, profitând de mondializare și recurcând la tehnologiile de informație și de comunicare (denumite în continuare TIC).

Statele membre ale Consiliului Europei (denumit în continuare Consiliu) și pe cale de consecință Comitetul european pentru problemele infracționale (denumit în continuare CDPC<sup>1</sup>) acordă din ce în ce mai multă importanță amenințării COT. Constituirea unui grup de redactare ad-hoc cu privire la crima organizată transnațională (denumit în continuare PC-GR-COT) a fost aprobată în 2012. Mandatul său prevede redactarea unei cărți albe despre COT, consacrată măsurilor pe care Consiliul le-ar putea lua în acest domeniu.

Redactând această Carte albă, am căutat în mod deosebit domeniile în care Consiliul poate contribui la combaterea COT, activitățile pe care le poate îmbunătăți sau în care poate interveni mai eficient și problemele care nu au fost în mod specific tratate de alte organizații internaționale sau supranaționale. Nu vom contribui la remedierea acestei probleme și la găsirea sinergiilor necesare doar dacă ne mulțumim cu a declara că inițiativele trebuie luate de Consiliu.

În acest scop, în loc să examinăm aspectele teoretice bine cunoscute pe care le pune crima organizată și implicațiile sale transnaționale, grupul a preferat să caute măsuri prioritare, în termeni de eficacitate, de pedepsire penală a COT. Cartea albă nu-și propune să definească prioritățile operaționale nici să întreprindă o evaluare a amenințărilor sau a riscurilor pe care le reprezintă COT ci să treacă în revistă domeniile deosebite în care trebuie luate măsuri pentru a îmbunătăți pedepsirea penală a COT. Raporturile făcute de Oficiul Națiunilor Unite împotriva drogurilor și a infracțiunilor<sup>2</sup>, de Europol<sup>3</sup> și de Parlamentul european în septembrie 2013<sup>4</sup> precum și expertiza națională în materie, au fost luate în considerare pentru a defini domeniile posibile de acțiune. Principalele concluzii sunt următoarele:

- Structurile juridice existente sunt suficiente. Principala dificultate nu constă în lipsa instrumentelor juridice, ci în aplicarea lor practică.
- Identificarea noilor tendințe ale COT permite fixarea priorităților în combaterea anumitor forme de criminalitate și definirea unor politici operaționale. Dar creșterea eficienței pedepsirii penale a COT înseamnă remedierea, atât pe plan juridic cât și practic, a lipsurilor comune ale mecanismelor de cooperare sau ale sistemelor de justiție represive.

---

<sup>1</sup> Creat în 1958, Comitetul European pentru probleme penale (CDPC) a primit ca sarcină de la Comitetul de Miniștri supervizarea și coordonarea activităților Consiliului Europei în domeniul prevenirii și pedepsirii criminalității.

<sup>2</sup> UNODC, *The Globalization of Crime. A Transnational organized Crime Threat Assessment*, 2010, [www.unodc.org/documents/dataandanalysis/tocta/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](http://www.unodc.org/documents/dataandanalysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf) (consultat la data de 27 decembrie 2013).

<sup>3</sup> Raport Europol SOCTA 2013, „EU Serious and Organised Crime threat Assessment”, <https://www.europol.europa.eu/content/eu-serious-and-organised-crime-threat-assessment-socta> (consultat în iunie 2013).

<sup>4</sup> Comisia specială a Parlamentului european despre criminalitate organizată, corupție și spălarea capitalurilor, „Raport despre criminalitate organizată, corupție și spălarea capitalurilor : recomandări cu privire la acțiunile și inițiativele de luat”, prezentat de Salvatore Iacolino.

- Este indispensabilă stabilirea motivului pentru care instrumentele în vigoare nu sunt aplicate în mod satisfăcător, mai ales în ceea ce privește cooperarea polițienească și judiciară internațională. Diferite organe de supraveghere analizează aplicarea respectivei convenții. Crearea unei aborbări comune, care ar reuni întreaga expertiză însoțită de organele de supraveghere ale Consiliului ar permite identificarea problemelor și, pe cale de consecință, luarea de măsuri comune pentru a le remedia.
  - Conștient de faptul că este imposibil să fie analizate toate problemele de ridicate de combaterea COT, grupul a decis să se concentreze pe cele două ale căror soluționare este în mod obișnuit prezentată drept esențială unei pedesiri penale eficiente a COT. Membrii grupului au garantat evaluarea dată cu studii mai vaste despre acest subiect și au îmbogățit reflecția cu propria lor experiență concretă, foarte valoroasă.
  - În alegerea domeniilor cele mai pertinente în care Consiliul ar putea să joace într-adevăr un rol esențial la nivel paneuropean, această carte albă s-a axat pe pedepsirea penală. Acest lucru nu înseamnă că prevenirea nu a fost luată în considerare ca un factor determinant; dar, date fiind informațiile culese, grupul a decis să privilegieze îmbunătățirea pedesirii penale în cadrul transnațional (detectarea, investigarea, urmărirea, mijloacelor de probă și recuperarea activelor).
  - Cu toate că grupul a identificat în domeniul COT mai multe subiecte susceptibile de a fi tratate în lucrările sale, el a reținut doar cinci dintre ele în prezenta carte albă, astfel încât să formuleze recomandări precise pentru un viitor plan de acțiuni:
    - a. Problemele legate de cooperarea polițienească și judiciară internațională;
    - b. Recursul la tehnici speciale de anchetă (TSA);
    - c. Crearea de programe de protecție a martorilor și colaborarea cu cei care regretă faptele;
    - d. necesitatea de a întări cooperarea cu serviciile administrative și cu sectorul privat;
    - e. necesitatea primordială de a găsi produsele infracțiunilor pentru a descuraja acest tip de criminalitate și pentru a îmbunătăți în mod real eficacitatea combaterii organizațiilor infracționale care acționează într-un cadru transnațional.
- Cartea albă cuprinde o listă de recomandări formulate pe baza analizelor problemelor întâlnite în principalele cinci domenii de ameliorare a pedesirii penale a COT. Definierea precisă a măsurilor pe care Consiliul ar trebui să le aplice și domeniile ce trebuie tratate cu prioritate nu țin de cadrul acestui document. În ansamblul său, cartea albă nu are ca obiect de a furniza un proiect concret care să enumereze activitățile pe care trebui să le conducă Consiliul, ea are ca scop doar propunerea unor măsuri.

Participarea Consiliului la elaborare unei strategii generale de combatere a COT precum și explicarea măsurilor politice și concrete în domeniile precise, ar contribui, fără nicio îndoială, la întărirea eficacității combaterii COT în spațiul organizației. Aceasta din urmă este cea mai în măsură să ducă o acțiune politică de sensibilizare asupra necesității unei lupte colective împotriva COT, asigurând actualizarea și aplicarea convențiilor în vigoare și lucrând în cadrul unor rețele specializate la mutualizarea informațiilor disponibile. În plus, este cert că pedepsirea penală reprezintă unul dintre principalele instrumente de combatere a COT, absența de informații concrete complete fiind un obstacol în domeniile în care pedepsirea penală nu combate în mod eficient fenomenul de COT. Pentru a avea câștig de cauză asupra acestuia din urmă, trebuie mai întâi să știm unde se situează problemele, cum sunt folosite tehnicile speciale de anchetă, cum se recurge la accesul informatic la distanță? Cum stau lucrurile în realitate cu exfiltrarea transfrontalieră a martorilor? În ce proporție legislația cu privire la protecția datelor blochează partajarea informațiilor? Lipsa de încredere reciprocă între statele membre ale Consiliului creează într-adevăr o problemă? Iată câteva întrebări

care merită să fie analizate în mod concret pentru a defini măsurile care trebuie aplicate în vederea îmbunătățirii eficacității combaterii COT.

Dată fiind bogata lor experiență și specializarea extraordinară în diferitele domenii ale COT, organele de urmărire ale Consiliului sunt capabile să abordeze multiplele fațete ale problemelor referitoare la combaterea COT într-un cadru paneuropean, dar este de dorit ca ele să adopte un demers comun și să-și unească inițiativele pentru a lupta împotriva acestui fenomen. Abordarea specializată este cu siguranță necesară, dar fragmentarea rezultatelor riscă să dăuneze evaluării și combaterii comune a COT.

În continuare, ne-am sprijinit pe soclul solid al acquis-ului Consiliului Europei.



# 1. Introducere

## 1.1. Consiliul Europei și crima organizată transnațională

Crima organizată transnațională amenință direct securitatea internă a tuturor statelor membre ale Consiliului Europei și contribuie în mare măsură la compromiterea statului de drept și a integrității instituțiilor democratice. Comitetul de Miniștri a făcut din acest aspect al criminalității o prioritate majoră a programului de activități ale Consiliului pentru anii viitori. Coordonarea între toți actorii este esențială eficacității combaterii COT.

Când abordăm chestiunea COT, prima dificultate constă în a ne pune de acord asupra a ceea ce se înțelege prin crima organizată și crima organizată transnațională<sup>5</sup>. În scopul prezentului document („Carte albă”) am adoptat definiția grupului infracțional organizat reținută de Recomandarea Consiliului Europei Rec (2001)11 referitoare la principiile directoare pentru combaterea crimei organizate care este identică celei din Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității organizate transnaționale (UNTOC)<sup>6</sup>. În ceea ce privește caracterul transnațional, folosim definiția dată de convenția Națiunilor Unite precitată<sup>7</sup>.

COT amenință în mod direct securitatea internă a tuturor statelor membre ale Consiliului Europei. Prin felul său, acest tip de criminalitate nu poate fi în mod eficient reprimată de un stat de unul singur. Este nevoie de o abordare precisă și completă, mai ales în aplicarea mecanismelor de cooperare internaționale.

În fața amenințării COT, țările europene colaborează în cadrul diferitelor instanțe internaționale și supranaționale. Mare parte dintre acestea, cum ar fi Oficiul Națiunilor Unite împotriva drogurilor și criminalității (ONDUC), Interpol și Uniunea Europeană (UE) și-au dovedit deja competența. Totuși, în ciuda numeroaselor instrumente adoptate în materie de COT, putem spune că nu există încă un cadru adevărat paneuropean, nicio abordare strategică comună tuturor statelor europene pentru a combate crima transnațională și organizată.

COT contribuie foarte mult la subminarea statului de drept și la compromiterea integrității instituțiilor democratice. Date fiind instrumentele elaborate și violența la care recurg organizațiile criminale pentru a-și atinge scopurile, COT este o amenințare serioasă asupra oamenilor și a statului de drept, și, pe cale de consecință, a valorilor apărute de Convenția drepturilor omului și a libertăților fundamentale, și, în general, cele ale Consiliului Europei. Nu

<sup>5</sup> Definițiile crimei organizate transnaționale sunt numeroase; unii specialiști rezervă acest termen organizațiilor infracționale de tip mafia, alții îl aplică tuturor structurilor infracționale care implică acțiunea coordonată a mai mult de trei persoane; același lucru este valabil și pentru termenul „transnational”.

<sup>6</sup> „Expresia „grup infracțional organizat desemnează un grup structurat de trei sau mai multe persoane care există de un anumit timp și care acționează de comun acord în scopul comiterii uneia sau a mai multor infracțiuni grave [...] pentru a beneficia direct sau indirect de un avantaj financiar sau de vreun alt avantaj material.”

<sup>7</sup> „[...] o infracțiune este de natură transnațională dacă :

- a. Este comisă în mai mult de un stat ;
- b. Este comisă într-un stat dar o parte substanțială din pregătirea, din planficarea și conducerea sa sau controlul său au loc într-un alt stat;
- c. Este comisă într-un stat dar implică o grup infracțional organizat care se dedică unor activități infracționale în mai multe state; sau
- d. Este comisă într-un stat dar are efecte substanțiale într-un alt stat.

am putea insista suficient asupra impactului negativ asupra economiilor naționale. Evaziunea fiscală, spălarea capitalurilor și activitățile economice ilegale fac statele să piardă sume considerabile, fără a vorbi despre efectele indirecte: crima organizată poate afecta credibilitatea și competitivitatea sectoarelor financiare și comerciale ale unei țări.

În paralel, organizațiile infracționale și persoanele autoare de infracțiuni, în Europa și în alte locuri, se dovedesc a fi din ce în ce mai capabili de a stabili alianțe și de a opera dincolo de frontiere, peste tot în Europa, ceea ce complică munca de detectare și urmărirea penală ulterioară în diferite state membre.

Din 1958, CDPC a contribuit la elaborarea dreptului penal internațional, redactând mai multe instrumente juridice internaționale importante pentru combaterea crimei transnaționale și organizate. Printre altele, Comitetul de Miniștri a înscris recent problemele de drept penal printre marile priorități ale programului de lucru al Consiliului pentru anii viitori<sup>8</sup>.

Unii ar putea considera inutil faptul că acum Consiliul se lansează în combaterea COT pentru că alte instituții internaționale și supranaționale se consacră acestui lucru deja. Dar acest argument nu are valoare: combaterea COT este atât de complexă încât ea cere reunirea tuturor inițiativelor posibile pentru a putea aborda problema din toate unghiurile și de a se sprijini pe actorii cei mai bine plasați în raport cu nevoile identificate. Consiliul, și în mod deosebit CDPC, ocupă un loc recunoscut și fără echivalent în cooperarea în materie de drept penal. El poate conduce acțiuni care îmbogățesc și completează activitățile instanțelor deja citate, creând sinergii cu parteneri strategici și favorizând cooperarea în toată Europa. Activitățile Organizației ar trebui să fie compatibile cu cele care au fost deja elaborate și adoptate de ONU și de Uniunea Europeană în materie de drept penal, pentru a cita doar două dintre organizațiile care participă activ la combaterea COT.

În acest domeniu, ca în multe altele, coordonarea și repartizarea sarcinilor sunt esențiale pentru a evita o suprapunere a activităților și a elementelor constitutive care ar fi în detrimentul eficacității acestora. Lipsa unei strategii comune globale de combatere a COT și de prevenire a acesteia se manifestă prin adoptarea de metode diferite de apreciere a amenințărilor și a pericolelor pe care le reprezintă pentru a identifica eventualii „dușmani” și pentru a evalua ceea ce scade și mai mult eficacitatea luptei duse împotriva acestora din urmă. COT evoluează mult mai repede decât pot reacționa statele. Această situație impune crearea unei metode extrem de eficiente de combatere a COT, fixând priorități care necesită adoptarea de norme comune și punerea în comun a metodelor și a practicilor de identificare și de pedespire a COT.

Datorită experienței lor îndelungate și specializării lor în diferite domenii ale COT, organele de urmărire ale Consiliului sunt capabile să trateze diferitele fațete ale problemelor legate de combaterea acestui fenomen într-un context paneuropean. Aceste organe de urmărire contribuie în mod activ la utilizarea și la crearea eficientă a convențiilor Consiliului cu privire

---

<sup>8</sup> Linia programului referitoare la măsurile de combatere a spălării capitalurilor și a finanțării terorismului (Comitetul de experți cu privire la evaluarea măsurilor de combatere a spălării de capitaluri și a finanțării terorismului MONEYVAL), terorismul, criminalitatea informatică, traficul de persoane (Grupul de experți cu privire la combaterea traficului de persoane GRETA) precum și contrafacerea de produse medicale (Convenția referitoare la contrafacerea de produse medicale și infracțiunile similare care amenință siguranța publică (MEDCRIME), dezvoltă o abordare integrată pentru a răspunde la marile amenințări care apasă asupra statului de drept, continuând și amplificând arsenalul important de norme și de mecanisme de urmărire constituite de-a lungul anilor. În aceste sectoare, Consiliul Europei va continua parteneriatele dinamice stabilite cu alte organizații internaționale printre care ONU, ONUDC, Organizația de cooperare și dezvoltare economică ODCE, Grupul de Acțiune Financiară (GAF), Uniunea europeană (UE), Organizația pentru securitate și cooperare în Europa (OSCE) și Organizația statelor americane (OEA). [...]

la diferitele forme de criminalitate organizată transnațională. Mai mult, ele elaborează rapoarte demne de interes, care prezintă lipsurile concrete și instrumentele judiciare care ar trebui modificate și organizează numeroase evenimente pentru colectarea de informații și pentru sensibilizarea părților interesate cu privire la respectarea acestor convenții. Totuși, expertiza acestor comitete specializate ar putea fi mai mult coordonată în vederea unei abordări comune de combatere a COT.

## 1.2. Elaborarea Cărții albe

Comitetul de Miniștri a aprobat la data de 21 noiembrie 2012 crearea PC-GR-COT însărcinat să determine tendințele COT, problemele pe care le ridică și măsurile care pot fi luate împotriva acestui fenomen. Lucrările sale trebuiau să conducă la redactarea acestei Cărți albe.

Amenințarea COT pune din ce în ce mai multe probleme pentru numeroase state membre ale Consiliului și deci ale CDPC și dă naștere unor preocupări la mai multe nivele.

În decembrie 2011, o foaie de parcurs care fixa activitățile CDPC din domeniul crimei organizate transnaționale a fost înmănată acestui comitet. S-a decis atunci să se stabilească mandatul unui grup de redactare restrâns, compus din specialiști în crima organizată transnațională, pentru aprobarea de către CDPC și transmiterea către Comitetul de Miniștri.

În martie 2012, Biroul CDPC a adoptat mandatul respectiv și a cerut Secretariatului să-l transmită tuturor delegațiilor ale CDPC pentru aprobare scrisă și apoi să o supună Comitetului de Miniștri pentru adoptare.

După lungi negocieri, mandatul grupului de redactare ad-hoc cu privire la crima organizată transnațională a fost adoptat de către Comitetul de Miniștri, la data de 21 noiembrie 2012.

### **Mandat**

În baza mandatului grupului de redactare ad-hoc, principalele misiuni ale acestuia sunt următoarele:

- Să identifice noțiunile pertinente și problemele care apar în materie de crima organizată transnațională care trebuie tratate de dreptul penal;
- Să elaboreze, în strânsă coordonare cu partenerii strategici, strategii paneuropene și, dacă este posibil, politici comune de prevenire și de pedepsire a crimei organizate transnaționale;
- Să culeagă, să evalueze și să schimbe bune practici ale tuturor statelor membre ale Consiliului Europei în materie de prevenție și de pedepsire a crimei organizate transnaționale;
- Să elaboreze o carte albă – examinată de Comitetul de Miniștri după ce a fost validată de CDPC – consacrată câtorva tendințe și evoluții ale criminalității organizate transnaționale în statele membre ale Consiliului Europei care ar putea fi considerate drept sectoare prioritare, privilegiind elaborarea unei abordări strategice integrată combaterii criminalității organizate transnaționale și definirea unor răspunsuri comune la marile amenințări care cad asupra statului de drept și al siguranței cetățenilor;

PC-GR-COT trebuia să achite de misiunea sa ținând cont de lucrările anterioare și actuale realizate în acest domeniu de către organizațiile internaționale și supranaționale, și mai ales Uniunea Europeană precum și activitățile conduse în trecut de către Consiliul Europei în acest domeniu.

După ce a stabilit tendințele și evoluțiile criminalității organizate transnaționale în statele membre ale Consiliului, grupul a trebuit să elaboreze o carte albă cu privire la o serie de domenii esențiale susceptibile de a fi considerate drept prioritare privilegiind inventarierea lipsurilor cooperării în materie de drept penal și recomandând măsurile pe care Consiliul putea să le ia în considerare în acest domeniu. Mandatul impunea PC-GR-COT să termine lucrările sale înainte de decembrie 2013.

### **Componența grupului**

Grupul de redactare ad-hoc se compune din 12 reprezentanți ale statelor membre care exercită cele mai înalte responsabilități în domeniul criminalității organizate transnaționale, al dreptului penal și al criminologiei, desemnați de CDPC, precum și un expert științific cu competențele recunoscute în aceleași domenii, DI. Michael Levi (Regatul Unit), numit de către Secretarul general. Grupul a fost prezidat de Dna. Lorena Bachmaier Winter (Spania), aleasă președintă la prima întâlnire.

Următoarele țări au fost reprezentate: Azerbaidjan, Bosnia-Herțegovina, Croația, Republica Cehă, Danemarca, Germania, Grecia, Italia, Federația Rusă, Serbia, Spania și Turcia. Toți acești reprezentanți aveau foarte multă experiență în chestiunile legate de crima organizată transnațională, fie pe plan operațional (procurori sau membrii ai unităților specializate ale serviciilor represive), fie în calitate de cadre universitare sau decidenți politici.

Au participat de asemeni la reuniuni, pe cheltuiala lor, reprezentanți din Mexic, ai Uniunii europene și ai Organizației internaționale de poliție criminală (OPIC- Interpol) precum și organele de control ale Consiliului: MONEYVAL<sup>9</sup>, Comitetul de experți cu privire la funcționarea convențiilor europene referitoare la cooperarea în domeniul penal (PC-OC)<sup>10</sup>, Comitetul de experți în domeniul terorismului (CODEXTER)<sup>11</sup>, Comitetul Convenției despre criminalitate informatică (T-CY)<sup>12</sup>, Grupul de cooperare în materie de combatere a abuzului și

---

<sup>9</sup> MONEYVAL este un comitet interguvernamental alcătuit dintr-un grup de experți însărcinat să vegheze ca Statele membre ale Consiliului să dispună de un sistem eficient de combatere a spălării capitalurilor și a finanțării terorismului și respectă normele internaționale pertinente în acest domeniu : [www.coe.int/moneyval](http://www.coe.int/moneyval).

<sup>10</sup> PC-OC procedează la urmărirea tuturor instrumentelor Consiliului în domeniul cooperării internaționale în materie penală. Comitetul elaborează (negociază) noi instrumente constrângătoare și neconstrângătoare. Acest control cuprinde și elaborarea de instrumente concrete plecând de la problemele puse de aplicarea instrumentelor de combatere a terorismului elaborate de Consiliul Europei [www.coe.int/tcj](http://www.coe.int/tcj).

<sup>11</sup> CODEXTER este un comitet interguvernamental care coordonează punerea în aplicare a activităților în domeniile prioritare ale combaterii terorismului și asigură urmărirea aplicării instrumentelor de combatere a terorismului elaborate de Consiliul Europei, [www.coe.int/terrorism](http://www.coe.int/terrorism).

<sup>12</sup> TC-Y reprezintă statele parte din Convenția de la Budapesta cu privire la criminalitatea informatică ; asigură controlul aplicării efective a convenției de schimb de informații asupra importanțelor evoluții juridice, politice sau tehnologice referitoare la criminalitatea informatică și la strângerea mijloacelor de probă în formă electronică : [www.coe.int/tcy](http://www.coe.int/tcy).

a traficului ilicit de stupefiante (Grupul Pompidou)<sup>13</sup>, GRETA<sup>14</sup> și Grupul statelor împotriva corupției (GRECO)<sup>15</sup>.

Faptul că organele de control ale Consiliului au fost cel mai adesea reprezentate de președintele lor și de prezența principalilor actori internaționali în materie de combatere a crimei organizate transnaționale dovedesc încrederea avută în capacitățile Organizației de a lua inițiativa în timp util datorită experienței sale bogate și normelor create prin grija sa. O serie de propuneri relative la conținutul cărții albe au fost formulate cu această ocazie.

### **Metode de lucru**

Prima reuniune a grupului de redactare ad-hoc a avut loc în 2013. Ea a început printr-o trecere în revistă a principalelor teme de abordat pe care reprezentanții diferitelor țări le-au depus în prealabil în scris la Secretariat. Reprezentanții diverselor organe de control ale Consiliului, la rândul lor, au descris principalele activități de urmărire a dimensiunii transnaționale a crimei organizate. Grupul s-a felicitat pentru observațiile sale pe care le-a considerat esențiale în definirea domeniilor susceptibile de a fi luate în considerare în cartea albă. A salutat și interesul mare pentru acest tip de întâlnire și de colaborare pluridisciplinară.

Grupul de redactare ad-hoc a examinat mai multe exemple excelente de cooperare judiciară în materie penală cum ar fi Rețeaua judiciară europeană (RJE) și Rețeaua ibero-americană de cooperare judiciară internațională (Iber-Red), instrument de cooperare în materie civilă și penală pus la dispoziția celor care lucrează în justiție în cele douăzeci și două de țări ibero-americe (dintre care Andora, Portugalia și Spania) și Curtea supremă din Porto Rico.

După aceste discuții, PC-GR-COT a stabilit, după ce le-a definit, diferitele elemente de completat în cartea albă, mai ales cooperarea judiciară și cooperarea internațională în materie penală, chestiunile referitoare la confiscarea produselor provenite din COT, precum și lacunele din programele de protecție a martorilor, măsurile speciale de anchetă, îmbunătățirea lor și sinergiile între autoritățile administrative și serviciile represive.

Grupul de redactare ad-hoc a avut cea de-a doua reuniune în decembrie 2013 și a prezentat cu această ocazie o schiță a cărții albe. Fiecare temă a fost examinată și comentată de către reprezentanții statelor membre ținând cont de observațiile adresate la CDPC la cea de-a 65-a reuniune, organizată între 2-5 decembrie 2013, înainte de transmiterea cărții albe la Comitetul de Miniștri pentru adoptare.

### **1.3. Activitățile legislative și politice referitoare la dimensiunea transnațională a criminalității organizate**

Este important să nu se mai acorde prioritate elaborării noilor convenții sau noilor instrumente juridice

<sup>13</sup> Grupul Pompidou are ca misiune să contribuie la elaborarea, în cadrul statelor membre, a politicilor de combatere a toxicomaniei care să fie pluridisciplinare, inovatoare, eficiente și să se sprijine pe fapte concrete ; el asociază practica, cercetarea științifică și politica, privilegiind crearea de programe de combatere a toxicomaniei : [www.coe.int/pompidou](http://www.coe.int/pompidou).

<sup>14</sup> GRETA asigură controlul aplicării, de către părți a Convenției Consiliului Europei referitoare la combaterea traficului de persoane : [www.coe.int/trafficking](http://www.coe.int/trafficking).

<sup>15</sup> GRECO asigură controlul respectării instrumentelor și normelor Consiliului în materie de combatere a corupției : [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

referitoare la COT și ratificării, aplicării și eficacității instrumentelor juridice în vigoare.

Formele cele mai grave de criminalitate organizată au o dimensiune transnațională fie pentru că ele se referă la acte comise în țări diferite sau de către autori care beneficiază de contacte și de susținere în străinătate, fie pentru că spălarea capitalurilor trece prin țări străine sub forma unor investiții realizate în societăți sau în domeniul imobiliar în străinătate sau prin recurgerea la paradisurile fiscale pentru a ascunde produsele infracțiunilor. Numeroase instrumente au fost deja adoptate la scară internațională și europeană pentru a remedia crima organizată (și infracțiunile care îi sunt asociate) și, în consecință, problemele care decurg din dimensiunea sa esențialmente transnațională; este și cazul documentelor Națiunilor Unite, ale Consiliului Europei și ale Uniunii europene menționate în anexa 1.

Examinarea instrumentelor juridice internaționale arată în mod evident că domeniul acțiunilor și politicilor în materie este în constantă evoluție și că politicile nu sunt întotdeauna suficiente singure pentru modificarea acțiunii pe teren. Consiliul nu ar trebui să mai conceapă elaborarea de instrumente juridice consacrate COT, ratificarea, aplicarea și eficacitatea acestor instrumente continuă să facă probleme care trebuie rezolvate. PC-GR-COT a evidențiat mai multe mari domenii de abordat în această carte albă; le vom trata în capitolele următoare, nu în funcție de gradul lor de importanță ci conform locului lor în desfășurarea procedurii penale, de la identificarea și detectarea infracțiunii până la recuperarea produsului infracțiunii.

## 2. Caracteristici, tendințe și evoluții ale crimei organizate transnaționale

Expansiunea COT a fost favorizată de trei mari factori: mobilitatea bunurilor și a persoanelor care fac obiectul traficului ilicit, evoluția instituțiilor și a politicilor și mai ales, evoluția tehnologică. Pentru a lupta în mod eficient împotriva acestui fenomen, este indispensabil să se dispună de cifre și de statistici infracționale fiabile. Este de asemenea util să se identifice noile tendințe care se conturează pentru a putea defini măsurile de luat. Domeniile de activitate clasică ale COT care sunt printre altele: traficul internațional de droguri, traficul de ființe umane în vederea exploatarea acestora și criminalitatea financiară rămân principalele surse de preocupare.

### 2.1. Identificarea tendințelor COT: dificultăți

Noțiunea de tendințe ale crimei organizate se compune din două elemente, în principiu, distincte, dar deseori amestecate în fapte. Primul este cel al evoluției modului de organizare a infractorilor și ale raporturilor pe care le au, adică partea „organizată” a activității lor. Al doilea element se referă la evoluția diferitelor forme de criminalitate, a importanței cantitative și ale repercursiunilor lor asupra societății, adică aspectele de „criminalitate ” și de „prejudiciu” ale COT.

Când suntem tentați să calificăm evoluția sau tendințele crimei organizate, schimbarea aparentă a activităților sau a formelor de criminalitate, este uneori greu să admitem că percepția noastră poate fi fructul unei modificări a modului nostru de a percepe criminalitatea organizată, tehnologiile folosite în acest scop și resursele omenești la care apelăm pentru a recunoaște, a căuta și a evalua ceea ce s-a schimbat.

Situația poate uneori să fie chiar mai rea decât pare în realitate doar pentru că dispunem de mai multe elemente și nu pe motiv de agravare a fenomenului. Lărgirea cunoștințelor noastre asupra acestor tendințe depinde doar de claritatea datelor pe care ne bazăm, care reies din informațiile obținute de către serviciile de poliție și uneori din studiile universitare și ale societății civile. Faptul că activitățile de informare diferă de la un stat membru al Consiliului Europei la altul și că este mai mult sau mai puțin ușor să se accedă la informațiile căutate sunt tot atâtea constrângeri de care trebuie să ținem cont.

Crima organizată în Europa, așa cum este înțeleasă în mod obișnuit, se referă la delictele de prădare (cum ar fi traficul de ființe umane, furtul de obiecte de artă și antichități, șantajul, fraudă, tâlhăria) precum și delictele consensuale și activitățile infracționale de tranzit (cum ar fi anumite forme de corupție, trecerea clandestinilor, traficul de droguri și splălarea capitalurilor).

Datele disponibile sunt puține pentru majoritatea acestor infracțiuni și se caracterizează prin mari zone de umbră a infracțiunilor nesemnificate sau nedetectate. În ciuda absenței cifrelor precise asupra numărului, impactului și costurilor crimei organizate în spațiul paneuropean, se admite în general, mai ales pentru infracțiunile cu privire la comerțul ilicit și la alte infracțiuni consensuale sau a căror victimă este greu de stabilit, că procentul de infracțiuni sau de urmărire anunțate oferă mai degrabă un indiciu asupra activității polițienești decât o măsură a întinderii și a scalei obiective a unui tip de criminalitate. Pentru a putea stabili

tendențele COT, trebuie deci să fie combinate resursele oficiale, cele universitare precum și cele care provin din jurnalismul de investigație și de la societatea civilă.

Grupul estimează prioritară reunirea datelor fiabile și omogene ale infracțiunilor ce țin de COT la scară națională: eficacitatea combaterii unui fenomen așa de complex pe plan politic, judiciar și represiv are în mod obligatoriu nevoie de existența cifrelor și statisticilor penale fiabile.

## 2.2. Noile tendințe ale COT

În ultimii ani, criminalitatea modernă a evoluat în felul său de a fi și în dimensiunea sa: activitățile infracționale au un caracter transnațional și un aspect organizațional.

Primul element se bazează pe trei factori esențiali:

- Mobilitatea bunurilor și a persoanelor care fac obiectul traficurilor ilicite: dacă în trecut delicvenții se interesau de bunurile imobile (în domeniul agriculturii, a contractelor de achiziții publice și al construcțiilor) astăzi sunt mai atrași de bunurile mobile cum ar fi armele, drogurile, deșeurile periculoase, metalele, diversele produse contrafăcute și spre persoane, prin intermediul traficului de persoane și al traficului ilicit de migranți. Căutarea acestor noi ținte a activității infracționale și transferul lor, din țara de origine sau de producție până la destinația finală, conferă crimei organizate noua sa dimensiune transnațională;
- Evoluțiile instituționale și politice, mai ales dispariția frontierelor în anumite spații sau regiuni. Uniunea Europeană este un exemplu bun: dispariția frontierelor interne facilitează libera circulație a persoanelor, a bunurilor, a capitalurilor și a serviciilor dar și cea a delicvenților și a mărfurilor, a serviciilor și capitalurilor ilicite;
- Evoluțiile tehnologice, care permit și încurajează tranzacțiile rapide, dar și transferul rapid de capitaluri ilicite generate de activitatea infracțională (produsele infracțiunii) pentru spălarea cărora este indispensabilă găsirea de plasamente sigure.

Fiind vorba de aspectul organizațional, se constată în general o întărire a legăturilor între delicvenți, care sunt din ce în ce mai conștienți de interesul pe care îl are cooperarea lor pentru realizarea de activități ilicite. Bineînțeles, nu putem vorbi de o organizație când infracțiunea este comisă de mai multe persoane care își împart rolurile pentru a-și atinge scopul ilicit pe care îl urmăresc. Organizația în senul în care o înțelegem noi presupune existența unui grup stabil, care nu este alcătuit la întâmplare ci structurat fie în mod rudimentar, fie în mod foarte complex, în vederea executării unui program mult mai vast decât o simplă infracțiune izolată, destinată să aducă venituri membrilor grupului.

Existența noilor forme de criminalitate modernă, care pot fi constatate cu ușurință în mod concret pe teren, reiese clar din citirea raporturilor autorităților represive și judiciare precum și din analiza datelor culese la nivel național și internațional și a analizelor disponibile la nivelul UE. În acest scop, menționăm raportul strategic al Europol despre evaluarea amenințării pe care o reprezintă marea criminalitate organizată (raportul SCOTA – Serious and Organised Crime Threat Assessment, 2013); el furnizează decidenților și autorităților represive din Europa informații despre această amenințare la nivelul Uniunii europene care pot fi transpuse la cel al nivelului Consiliului Europei<sup>16</sup>. Conform acestui raport, „marea criminalitate organizată este un fenomen din ce în ce mai dinamic și mai complex, care

---

<sup>16</sup> Raportul SCOTA este piatra unghiulară a ciclului politic plurianual, instrument creat de UE în 2010 pentru a asigura o cooperare eficientă între serviciile represive naționale, instituțiile UE, serviciile UE și alți parteneri implicați în combaterea mării criminalități organizate internaționale. Pentru stabilirea noilor tendințe COT, am folosit o evaluare realizată de raportul SCOTA deoarece este cea mai recentă și se referă la o parte considerabilă a spațiului geografic al Consiliului.



rămâne o amenințare majoră pentru securitatea și prosperitatea UE și a altor țări.” Principalele concluzii ale raportului arată că activitățile infracționale tradiționale cum ar fi traficul de droguri rămân un subiect major de preocupare. Totuși ele subliniază și faptul că efectele mondializării în societate și în mediul de afaceri au facilitat apariția unor noi forme de activitate infracțională în care rețelele infracționale profită de vidul juridic, de internet și de situațiile provocate de criza economică pentru a acumula, cu riscuri foarte mici, beneficii ilicite.

Plecând de la analiza principalelor amenințări, raportul SCOTA 2013 identifică mai multe domenii prioritare: ajutorarea imigrației clandestine, traficul de persoane, traficul de droguri de sinteză și de droguri multiple, fraudele intracomunitare de tip carusel (MTIC- Missing Trader Intra-Community), producerea și distribuirea de produse de contrafacere, criminalitatea informatică și spălarea capitalurilor reprezintă infracțiuni deosebite din această categorie.<sup>17</sup>

De altfel, raportul SCOTA 2013 subliniază evoluția constantă a unei forme aparent noi a grupurilor de crimă organizată constituite în rețea care se definesc mai puțin prin apartenența lor etnică sau națională decât era cazul până acum și care se caracterizează mai mult prin capacitatea lor de acțiune pe plan internațional, cu ajutorul unor asociați și în multiple domenii și țări. Structurile piramidale au evoluat în rețele de celule, ale căror parteneri și chiar implantare, se schimbă în mod constant. Europol consideră că această evoluție impune modificarea răspunsurilor strategice de adus în cadrul Uniunii europene nelimitându-se la acțiuni distincte duse împotriva diferitelor grupuri infracționale etnice, chiar a diferitelor domenii de criminalitate. Este mai bine să se opteze pentru un model mai suplu și mai heterogen de combatere a acestor rețele active de criminalitate organizată, datorită unei utilizări mai eficiente a mecanismelor transfrontaliere, în vederea partajării informațiilor și a coordonării activității operaționale. Consiliul Europei ar putea merge în acest sens, fapt ce nu ar trebui să pună probleme statelor membre care au ratificat Convenția de la Palermo.<sup>18</sup>

Analiza efectuată de instituțiile UE, cu toate că nu este în totalitate aplicabilă spațiului paneuropean permite totuși desinarea principalelor tendințe ale COT: în definitiv, în cadrul UE, acest fenomen este în mod clar și direct legat de organizațiile infracționale care, de exemplu, se ocupă cu traficul de droguri în interiorul UE și operează în numeroase state membre ale Consiliului.

Putem afirma că, în cadrul UE, anumite infracțiuni prezintă particularități sau au un impact variabil, mai ales pe motivul dispariției frontierelor interne ale spațiului Schengen; dar analiza COT din interiorul spațiului Consiliului nu scoate în evidență nicio tendință proprie, nicio formă diferită a unei noi infracțiuni.

Din 2005, data publicării ultimului raport al situației anuale al Consiliului Europei consacrat situației criminalității organizate, nu există nicio instanță, niciun mecanism însărcinat de culegerea datelor referitoare la tendințele crimei organizate în ansamblul statelor membre ale

---

<sup>17</sup> Ca urmare a evaluării în cadrul raportului SOCTA, Consiliul Europei a fixat prioritățile combaterii criminalității organizate pentru 2014-2017. A se vedea concluziile Consiliului Europei din 28 mai 2013 (JAI 407, CRIMORG 151).

<sup>18</sup> „Evaluarea amenințării crimei organizate transnaționale” („Transnational Organised Crime Threat Assessment”) stabilită de Oficiul Națiunilor Unite împotriva drogurilor și crimei în 2010, evocă o abordare interesantă a chestiunii. Acest document recomandă autorităților represive să caute mai mult să perturbe piețele ilicite (adică ansamblul activităților ilicite conduse de diverse grupuri infracționale organizate, inclusiv comerțul cu bunuri ilicite și spălarea capitalurilor ilicite) în loc de a se mulțumi cu identificarea grupurilor de crimă organizată.

Consiliului<sup>19</sup>. În lipsa unui studiu complet al fenomenului în spațiul Consiliului, această carte albă a fost stabilită apelându-se la concluziile, la cercetările și la analizele efectuate în cadrul UE.

De altfel, a fost propus să nu se consacre un eventual viitor plan de acțiune al Consiliului referitor la COT ci doar asupra noilor amenințări sau a celor care se conturează. Amenințările cele mai vechi sunt de fapt numeroase, dar măsurile de combatere a acestora nu sunt satisfăcătoare ceea ce este suficient pentru a justifica lansarea de noi inițiative. Absența cifrelor precise nu ar trebui să împiedice determinarea măsurilor care se impun pentru a combate mai eficient COT, a provocărilor care ne așteaptă și tipului de plan de acțiune necesar pentru a depăși problemele actuale.

### 2.3. Principalele caracteristici și principalele nevoi ale COT

Principalii factori care determină situația crimei organizate într-o țară sunt: mondializarea, situația economică a țării, lacunele din legislația națională, privirea societății asupra criminalității, slăbirea țesutului sociocultural, evoluțiile tehnologice, absența vizei obligatorii, uniunea vamală și capacitățile serviciilor represive și judiciare. Criza economică actuală și circumstanțele politice (Primăvara arabă) au un impact asupra criminalității transfrontaliere în spațiul Consiliului Europei. În continuare, o listă a elementelor cheie ale COT:

- Orice act infracțional influențează societatea. Dar COT, care este capabilă să se insinueze în țesutul economic și social al societății și amenință grav drepturile și libertățile individuale, statul de drept, fiabilitatea sistemului financiar, este mai nocivă decât orice altă formă de criminalitate.
- Grupurile infracționale organizate au o dimensiune atât locală cât și transfrontalieră, nu doar în componența lor și în modul lor de organizare ci și în activitățile pe care le desfășoară și consecințele acestora. Datorită supleții lor, aceste grupuri au o mare capacitate de adaptare a dispozitivelor lor infracționale și ale modului lor de operare.
- Progresul tehnologic facilitează acțiunea crimei organizate transnaționale dar suscită și noi tipuri de infracțiuni. De exemplu, lupta împotriva skimming-ului sau fraudei bancară pe internet și atacurile împotriva sistemelor informatice, a bazelor de date și a calculatoarelor fac în prezent parte din cotidianul serviciilor represive.
- Cu toate că obiectivele pe termen lung ale grupurilor teroriste și a celor de criminalitate organizată transnațională nu sunt aceleași, urmărirea activităților lor infracționale depinde de capacitățile lor financiare. În categoria nacroterismului, traficul de droguri, ocupă un loc deosebit.
- Grupurile de crimă organizată tind să se specializeze în prestarea de servicii deosebite, chiar și atunci când își exercită activitatea în rețea. Putem cita drept exemplu importul, disimularea și distribuția drogurilor, și întocmirea de documente false, înșelăciunea<sup>20</sup>
- Anumite grupuri de crimă organizată seamănă cu întreprinderi infracționale al căror nivel de expertiză este ridicat, structurile sunt elaborate și echipele cu un nivel ridicat de tehnicitate, în timp ce altele prezintă o structură extrem de simplă și de suplă.

<sup>19</sup> Acest raport despre criminalitatea economică în Europa a fost stabilit de către expertul științific al PC-GR-COT care a participat și la elaborarea precedentelor rapoarte. Rapoartele 1996-2005 sunt disponibile pe [www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime/](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime/).

<sup>20</sup> W. Kegö și C. Özkan, *Countering Transnational Organized Crime. Challenges and Countermeasures*, Institut for Security and Development Policy, Stockholm, 2010, p. 7, [www.idspe.eu/publications/index.php?option=com\\_jombib&task=showbib&id=5816](http://www.idspe.eu/publications/index.php?option=com_jombib&task=showbib&id=5816) (consultat la data de 13 ianuarie 2014).

- Delicvenții nu mai acordă deloc importanță bunurilor care fac obiectul traficului lor. Ceea ce contează pentru ei este să desfășoare activități cu risc minim de a fi descoperit și care generează în același timp un maxim de profit.
- Produsele infracțiunii constituie forța principală a organizațiilor infracționale. Grupurile infracționale intră în economia legală pentru a-și legaliza profiturile folosind persoane juridice care protejează și facilitează practica activităților ilicite. Printre sectoarele vulnerabile acestei infiltrări sunt discotecile, sectorul imobiliar, bijuteriile, birourile de schimb, sectorul financiar, turismul, cazinourile, piețele publice sau domeniul construcțiilor. Această reinvestiție a profiturilor ilicite în economia legală dăunează activităților comerciale legitime până la punctul de a afecta libertatea pieței și libera concurență.
- Grupurile beneficiază de ajutorul unui larg evantai de profesioniști ale căror servicii însoțesc activitatea infracțională: avocați, contabil, consilieri financiari, funcționari, judecători, responsabili politici corupți, chimiști, etc. COT nu ar putea reuși în acțiunile sale fără ajutorul acestora.
- Activitățile de crimă organizată se caracterizează de obicei prin corupția puterii publice sub forma mitei sau a cumpărării serviciilor agenților publici. Această metodă le asigură lipsa a pedepsei sau le permite să se strecoare în economia legală și în instituțiile publice pentru a exercita activități ilicite comune cu responsabilii politici, funcționarii, membrii forțelor de securitate și de informații, ofițeri din armată, responsabili din sectorul financiar, avocați, consilieri juridici, industriași, funcționari bancari, jurnaliști și proprietari de media sau membrii ai familiei lor și rudele apropiate, considerate cele mai bune ținte pentru acest tip de practică. În acest tip de mecanism, fiecare parte se străduiește în general să o protejeze pe cealaltă.
- Combaterea COT cere o abordare mai largă decât lupta împotriva criminalității obișnuite. Această chestiune trebuie considerată drept prioritară, nu doar de către legislator și de puterile publice ci și de societate, inclusiv de ONG-uri, de presă și de media, de universități, de sindicate și de sectorul privat.
- Prevenția ar trebuie să fie o prioritate a combaterii COT: este important să se reducă falile și posibilitățile care există pe plan administrativ, social și economic; lacunele reglementării sau zonele gri pot fi exploatate de grupurile infracționale. Această abordare trece și prin promovare unei bune guvernante, a transparenței, a obligației de răspunde și a deontologiei profesionale la toate nivelele serviciului public. Susținerea media și a populației este esențială în combaterea corupției și a crimei organizate.
- Din acest unghi este important să se ia măsuri care vizează reducerea impactului criminalității organizate, prevenirea caracterului său recurent și protejarea victimelor. Articolele 31 și următoarele din Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate prezintă metode de prevenție.
- Pentru a combate în mod eficient criminalitatea organizată, este indispensabil ca justiția represivă să acționeze în mod determinat. Trebuie pus accent pe specializarea serviciilor și a unităților, pe calificarea personalului, pe capacitățile tehnice, pe suma suficientă pentru resursele bugetare și adecvarea cu dreptul penal.
- Definiția dată de dreptul penal a participării la un grup de criminalitate organizată nu este în mod sistematic conformă cu normele fixate de Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate. Această situație împiedică aplicarea măsurilor penale la nivel național și cooperarea cu alte țări în dosarele referitoare la crima organizată.

### 3. Domeniile cheie identificate

Pentru o mai bună eficacitate și pentru a reduce riscurile de suprapunere, este indispensabilă concentrarea asupra unor chestiuni precise, pentru a defini mai bine strategia și planul de acțiune al Consiliului Europei în materie de COT. Cele cinci domeii alese (intensificarea cooperării internaționale, tehnicile speciale de anchetă, protecția martorilor și incitarea la cooperare, sinergiile administrative și cooperarea cu sectorul privat, recuperarea activelor) au fost considerate primordiale pentru a conduce în mod eficient anchetele în domeniul COT și urmărirea membrilor acestuia.

Lectura diferitelor studii și evaluări consacrate COT precum și informațiile furnizate de membrii grupului – care, așa cum am mai spus, în marea lor majoritate, au o vastă experiență în combaterea COT pe plan operațional – ne permit să concluzionăm că instrumentele juridice în vigoare trebuie să fie mai eficiente la nivel transnațional. În loc de a face declarații generale despre necesitatea combaterii în mod eficient a COT, și pentru o mai bună eficacitate, grupul a considerat că trebuie să se concentreze pe inițiativele din domeniile care se dovedesc a fi esențiale pentru îmbunătățirea eficacității pedepsirii COT de dreptul penal. Grupul a fixat cinci domenii care trebuie tratate cu prioritate. Cele cinci domenii sunt toate legate între ele: fără o bună funcționare a a instrumentelor de cooperare, combaterea COT la nivel transnațional este inefficientă. Este motivul pentru care acest aspect a fost considerat crucial și a fost tratat în detaliu. Eficacitatea anchetelor transnaționale este indispensabilă recuperării activelor și plasării în detenție a suspectilor; ea trece prin recurgerea la tehnicile speciale de anchetă, nu doar la nivel național ci și prin cooperarea internațională. Doar cooperarea și anchetele internaționale rapide ce au ca scop sechestrul bunurilor, componentă esențială a acestor organizații de activități infracționale, permit limitarea COT – eradicarea completă a acestui fenomen fiind doar o utopie. În sfârșit, pentru a putea sancționa și încarcera autorii acestor tipuri de infracțiuni și a destructura organizațiile infracționale, este capitală obținerea cooperării membrilor acestor organizații și a mărturiei lor. Ori, în anumite tipuri de COT, cum ar fi traficul de persoane, victimele vor depune mărturie doar dacă ele sunt sigure că ulterior vor fi protejate. Este motivul pentru care cartea albă abordează în același timp și tehnicile speciale de anchetă și protecția martorilor.

Bineînțeles, numeroase alte domenii ar putea fi tratate în cadrul unei analize a combaterii COT: prevenirea, sensibilizarea, buna guvernare și în mod general respectarea statului de drept sunt indispensabile în combaterea COT. Faptul de a fi reținut doar cinci domenii cheie nu înseamnă că celelalte sunt mai puțin importante, nici că trebuie neglijate. Dar, preocupați de a formula propuneri rezonabile și realizabile în optica unei viitoare strategii a Consiliului în materie de combatere a COT, grupul a decis să privilegieze anchetele judiciare și urmărirea penală precum și subiectele concrete care să-i permită elaborarea de recomandări precise.

### 3.1. Intensificarea cooperării internaționale – constituirea și lărgirea rețelelor

Îmbunătățirea cooperării internaționale pentru combaterea COT implică existența unui cadru juridic adecvat, aplicarea sa efectivă și evoluția sa spre noi modele de cooperare mai strânsă. Ratificarea convențiilor și a instrumentelor juridice precum și revizuirea rezervelor formulate constituie o primă etapă. Cea de-a doua etapă care constă în executarea cererilor și în aplicarea dispozitivelor și a instrumentelor de incitare ar trebui să intervină pentru a pune capăt întârzierilor și pentru a elimina obstacolele. În sfârșit, pentru a lupta împotriva unui fenomen așa de complex precum COT, existența unei cooperări internaționale în rețea este capitală pe planul represiv și judiciar.

Anchetele, urmărirea și executarea pedepselor în materie de crimă organizată cer o cooperare internațională eficientă<sup>21</sup>. În ciuda existenței a numeroase instrumente diversificate la scară interguvernamentală, regională sau infraregională, cooperarea internațională rămâne lentă și laborioasă. Ea poate totuși să fie eficace și efectivă.

În principiu trebuie să fie reunite trei condiții pentru ca această cooperare internațională să fie eficace. Prima condiție se raportează la instrumentele internaționale, în timp ce cea de-a doua se referă la cadrul juridic național, iar a treia este legată de disponibilitatea și de folosirea rețelelor.

În ceea ce privește această a treia condiție, este fără îndoială că întărirea eficacității anchetelor consacrate formelor complexe ale COT trece prin crearea rețelelor judiciare și polițienești pentru a favoriza o cooperare rapidă, înțelegerea dimensiunii transnaționale a problemei, coordonarea intervenției și executarea cererilor, precum și depășirea diferențelor dintre sistemele judiciare ale diferitelor țări care participă la anchetă.

Organizațiile europene, euroasiatice și euro-atlantice specializate la nivel infraregional și interregional numără mai multe rețele judiciare și polițienești, constituite după diferite modele.<sup>22</sup>

Gradul de cooperare al acestor organizații variază în funcție de nivelul lor de integrare politică, economică și umană. Integrarea într-o organizație instituțională largită, cum ar fi Uniunea europeană, Comunitatea statelor independente sau Secretariatul ibero-american, favorizează în mod evident o cooperare importantă a serviciilor represive și a aparatului judiciar.

<sup>21</sup> Termenul de „cooperare internațională” folosit aici își propune să cuprindă toate formele de cooperare internațională și anume cooperarea internațională polițienească, cooperarea internațională judiciară și cooperarea administrativă internațională, aceasta din urmă acoperă cooperarea între unitățile de informații financiare, autoritățile fiscale, autoritățile de inspecție a securității sociale și a muncii, autoritățile însărcinate cu imigrația și alte servicii administrative.

<sup>22</sup> A se vedea de exemplu, Rețeaua judiciară europeană, Rețeaua genocid, Oficiul European de Poliție (Europol), Convenția de cooperare polițienească pentru Europa de Sud-Est, Inter-RED, Oficiul de coordonare a combaterii crimei organizate și altor tipuri de criminalitate periculoasă pe teritoriul statelor Comunității statelor independente (BKBOP), Organizația pentru democrație și dezvoltare economică (GUAM), Centrul virtual de aplicare a legilor (VLEC) și Centrul regional de informare și de coordonare pentru Asia centrală despre combaterea traficului de narcotice, de substanțe psihotrope și ale precursorilor lor (CARICC).

În cadrul Uniunii Europene, care vizează crearea unui spațiu unic de libertate, de securitate și de justiție – și ale cărui caracteristici foarte deosebite sunt cu greu transferabile altor state – Eurojust, Rețeaua judiciară europeană, Europol sunt tot atâtea exemple ale unui grad mai avansat de combatere a criminalității transfrontaliere. Cazul Eurojust, Rețeaua Judiciară Europeană, Europol și Oficiul european de luptă împotriva fraudelor (OLAF) arată că este posibilă depășirea dificultăților și obstacolelor cooperării judiciare de la începutul anchetei datorită dispozitivelor de coordonare pentru că normele procedurale și cerințele în materie de probe, de exemplu, pot fi explicate tuturor părților implicate și comisiile rogatorii necesare pot fi întocmite dinainte.

Cooperarea în rețea este capitală și pe plan represiv. Interpol joacă un rol foarte important în acest domeniu și implantarea mondială a birourilor sale centrale naționale (BCN) care există în peste 190 de țări din lume, oferă un exemplu remarcabil de cooperare în rețea.<sup>23</sup> Sistemul de note și de difuzare al Interpolului este un mecanism bine cunoscut de ajutor concret dat serviciilor represive naționale într-o anchetă anume.<sup>24</sup> Activitatea recunoscută a ONUDC ilustrează și această alcătuire în rețea. Rețeaua internațională de informare cu privire la spălarea banilor (ImoLIN), rețea internet destinată să ajute guvernele, organizațiile și persoanele implicate în combaterea spălării capitalurilor, a fost recent creată.<sup>25</sup>

Un alt exemplu de rețea creată de ONUDC: Centrul regional de informare și de coordonare pentru Asia centrală despre combaterea traficului de narcotice, de substanțe psihotrope și ale precursorilor lor. CARICC facilitează cooperare între toate serviciile represive care participă la combaterea traficurilor ilicite printre care poliția, serviciile de control al stupefiantelor, vămile, garda de frontieră și serviciile speciale, creând canale securizate de schimb de informații și punând pe picioare operațiuni internaționale multilaterale, printre care livrările controlate.

Aceste inițiative care au fost luate pentru difuzarea experiențelor novatoare și a bunelor practici dintr-un spațiu internațional într-altul sunt deja cunoscute. Putem aminti stabilirea relațiilor dintre Europol și celelalte țări (care nu sunt membre UE), atât din Europa (Bosnia-Herțegovina, Rusia, Turcia etc.) cât și de pe alte continente (Canada, Columbia, Statele Unite etc.). Eurojust procedează la fel.

Absența cadrului juridic adecvat blochează sau face imposibilă stabilirea de la început a cooperării internaționale. Cu cât statele părți ale acestor instrumente, cu atât rețeaua de legături constrângătoare din punct de vedere juridic se extinde și cresc posibilitățile de cooperare. Aderarea la o parte din tratate și din convenții reprezintă o primă etapă. Statele pot depăși apoi acest stadiu inițial și pot promova instrumente multilaterale pe lângă statele care nu sunt încă parte din aceste tratate sau convenții. Ele pot merge chiar mai departe și să adere la instrumente multilaterale ale altor entități geografice sau organizații, invitându-și omologii să adere la instrumentele Consiliului. Toate convențiile referitoare la cooperare internațională în materie penală sunt deschise aderării; unele dintre ele au fost de la început

<sup>23</sup> ONUDC, *Digest of Organised Crime Cases. A compilation of cases with commentaries and lessons learned*, Vienne, 2012, p. 70-71 și 103-104.

<sup>24</sup> Secretariatul general a publicat peste 26 500 de note și difuzări în 2011. 40 836 de note și 48 310 difuzări circulau la sfârșitul lui 2011 și 7 958 persoane au fost arestate în baza unei note sau a unei difuzări în cursul anului 2011 (International Notice System – Interpol). Bazele de date și rețelele constituite în domeniul armelor de foc ilustrează și ele foarte bine această alcătuire în rețea într-un domeniu deosebit : ea este compusă din OIPC, din tabelul de referință al Interpol al armelor de foc (IFRT), din Sistemul Interpol de gestionare a datelor cu privire la armele ilicite și găsirea armelor (ARMS) și a Rețelei Interpol de informație balistică (IBIN).

<sup>25</sup> ImoLIN a fost creat prin cooperare principalelor organizații mondiale de combatere a spălării de capitaluri. Cuprinde o bază de date a legislațiilor și regulamentelor în lume (AMLID), o bibliotecă electronică și un calendar al manifestărilor legate de spălarea banilor.

stabilite sub forma unor instrumente deschise. În ultimii ani, numeroase state noneuropene s-au alăturat familiei Consiliului Europei aderând la una sau mai multe convenții în domeniul cooperării internaționale în materie penală. Chili și Coreea, de exemplu, au aderat la Convenția europeană de cooperare judiciară în materie penală și la protocoalele acesteia. Brazilia intenționează să facă același lucru.

Convenția relativă la criminalitatea informatică<sup>26</sup> semnată la Budapesta în 2001 este un exemplu de inițiativă luată de Consiliul Europei pentru a crea acest sistem de tip rețea în statele membre și dincolo de aceste. Această convenție a cărei aplicare nu se limitează la criminalitatea informatică ci se extinde la orice cerere de cooperare internațională care implică folosirea TIC, prevede în articolul 35 constituirea unei rețele 24/7 operațională douăzeci și patru de ore din douăzeci și patru, șapte zile din șapte, destinată să accelereze oferirea unei asistențe locale când aceasta trebuie să intervină rapid, de exemplu pentru păstrarea datelor informatice<sup>27</sup>. În baza acestei dispoziții, aproape toate statele participante au stabilit puncte de contact în cadrul parchetului, al poliției sau al unui serviciu transversal. Cu privire la acest subiect trebuie menționată existența Rețelei de puncte de contact unice în cadrul PC-OC. Sunt motive excelente pentru a examina și a recomanda în cartea albă dezvoltarea acestei rețele; în acest scop ne-am putea inspira din RJE sau din Iber-RED.

## **Slăbiciunile și problemele constatate**

### **În domeniul juridic**

Conform informațiilor comunicate de PC-OC, organ de control al convențiilor internaționale, mai multe convenții ale Consiliului au fost semnate, dar nu ratificate. De altfel, la ratificarea acestor convenții, un număr important de state au formulat anumite rezerve care puteau fi justificate la acel moment dar care au devenit depășite cu timpul. Declarațiile și rezervele cereau o „întreținere” regulată pentru ca celelalte părți să fie bine informate asupra posibilitățile sau imposibilitățile cooperării.

Totuși, cum COT este un fenomen de anvergură mondială, este indispensabilă cooperarea cu celelalte țări. Stabilirea acordurilor bilaterale cu fiecare dintre aceste țări crește complexitatea cadrului juridic deoarece acord bilateral poate fi diferit dar acest proces este în același timp greu și lent. Aderarea la instrumente multilaterale negociate de alte organizații interguvernamentale permite o creștere rapidă a rețelei de relații convenționale cu celelalte state, aceste instrumente fiind deschise aderării celorlalte state. Astfel, aderarea la

---

<sup>26</sup> Principalele instrumente juridice de cooperare judiciară elaborate în cadrul Consiliului sunt enumerate în anexa 1.

<sup>27</sup> Articolul 35 cuprinde cele ce urmează :

1. Fiecare parte desemnează un punct de contact care poate fi găsit douăzeci și patru de ore din douăzeci și patru, șapte zile din șapte, pentru a asigura o asistență imediată pentru investigații referitoare la infracțiuni penale legate de sisteme și de date informatice sau pentru a culege probe sub formă electronică ale unei infracțiuni penale. Această asistență va cuprinde facilitarea, sau dacă dreptul și practica interne permit, aplicarea directă a următoarelor măsuri:
  - a. Aducerea de sfaturi tehnice;
  - b. Păstrarea datelor conform articolelor 29 și 30;
  - c. Culegerea probelor, aducerea de informații cu caracter juridic și localizarea suspectilor.
- 2.a. Punctul de contact al unei părți va avea mijloacele de a corespunde cu punctul de contact al altei părți conform unei proceduri accelerate.
- b. Dacă punctul de contact desemnat de o parte nu depinde de autoritatea sau de autoritățile acestei părți responsabile de cooperarea internațională sau de extrădare, punctul de contact va veghea să poată acționa în coordonare cu această autoritate/aceste autorități în baza unei proceduri accelerate.
3. Fiecare parte va face astfel încât să dispună de un personal pregătit și echipat în vederea facilitării funcționării rețelei.

Convenția de cooperare judiciară în materie penală a Organizației statelor americane<sup>28</sup> permite stabilirea procedurilor constrângătoare din punct de vedere juridic cu vreo zece state americane, fără să fie nevoie de negocierea de acorduri bilaterale cu fiecare dintre ele. O simplă aderare permite economisirea timpului și a banilor.

În sfârșit, mai există un ultim strat legislativ: transpunerea în dreptul intern a instrumentelor internaționale. Legislația națională referitoare la cooperarea internațională în materie penală stabilește o legătură între instrumentele internaționale ratificate și dreptul penal (procedura penală) intern. De fapt, părțile se vor baza pe legislație pentru a coopera. Dar în practică apar probleme: în ciuda voinței de armonizare prin încheierea de instrumente internaționale, fiecare stat transpune ulterior în mod diferit respectiva convenție. Diversitatea de texte de lege cu modalități și condiții diferite face cooperarea internațională să fie dificilă, mai puțin atrăgătoare și lentă. Legislația națională în materie ar trebui să fie stabilită în urma consultărilor cu alte state și făcând apel la dreptul comparat pentru a realiza cea mai bună armonizare posibilă.

### **În executarea cererilor**

Dacă existența unui cadru juridic adecvat este o condiție prealabilă stabilirii unei cooperări internaționale eficiente în materie penală, el este doar primul stadiu. Practica arată că transmiterea și executarea cererilor ridică probleme: întârziere, lipsă de încredere, sistem de justiție represivă supraîncărcat, lipsa cunoașterii pertinente a procedurii și/sau a limbii folosite reprezintă unele dintre dificultățile cel mai des evocate de către profesioniști<sup>29</sup>. Actorii de pe teren, membrii grupului, confirmă unanim acest diagnostic.

Întârzierile în executarea cererilor de cooperare judiciară, împreună cu refuzul de extrădare a cetățenilor, sunt unele dintre problemele cel mai des menționate de către actori pe teren. În cele două cazuri, dificultatea nu ține de lipsa dispozițiilor juridice sau de neratificarea convențiilor pertinente ci de transpunerea lor juridică și de punerea lor în practică.

Fiind vorba de întârzieri, se întâmplă adesea ca autoritatea căreia îi este adresată o comisie rogatorie să nu considere executarea acesteia drept o prioritate: de fapt, ea nu știe mare lucru despre cazul care se află la originea cererii. De altfel, indicatorii de rezultate nu consideră în general executarea cererilor de cooperare judiciară ca o prioritate; aceste cereri sunt deci tratate când volumul de dosare naționale permite acest lucru autorității respective să se preocupe de dosare străine. Realitatea arată că importanța unei cooperări rapide este încă necunoscută: se continuă să se creadă că cererile de cooperare judiciară sunt afacerea statului autor și nu a unei întregi regiuni. De exemplu, anumite autorități consideră în continuare criminalitatea de tip mafia drept o problemă italiană și au tendința de a subestima capacitatea infractorilor de a acționa într-o rază de acțiune transnațională. Trebuie ca statele să înțeleagă că lupta împotriva COT este și în avantajul lor pentru că natura expansivă a acestui fenomen sfârșeste prin a afecta într-un fel sau altul fiecare țară.

---

<sup>28</sup> Convenția interamericană de cooperare judiciară în materie penală, Nassau, 1992, protocol facultativ, Managua, 1993, disponibilă pe [www.oas.org](http://www.oas.org).

<sup>29</sup> A se vedea studiul : *Evaluating the need of a European Criminal Justice System*, realizat de Institutul de drept penal comparat și de drept penal internațional MaxPlanck: [www.mpicc.de/ww/en/pub/forschung/forschungsarbeit/strafrecht/forschungsprogramm/fp\\_kurbeschreibung.htm](http://www.mpicc.de/ww/en/pub/forschung/forschungsarbeit/strafrecht/forschungsprogramm/fp_kurbeschreibung.htm).



Conform unui document redactat de Consiliul Europei<sup>30</sup>, principala problemă constă în lentoarea procesului de cooperare judiciară. Motivele expuse în acest studiu pentru a explica întârzierea tratării cererilor confirmă aprecierea situației făcută aici, în ciuda particularităților sistemului de puncte de contact 24/7 prevăzute de Convenția referitoare la criminalitatea informatică.

Dacă această lentoare a executării cererilor este generală, refuzul de extrădare al cetățenilor ridicat de diferite țări merită și el să fie luat în discuție. Motivele refuzului se bazează pe obligația unui stat suveran de a-și proteja cetățenii. Totuși, în cadrul unei cooperări întărite, fiecare stat ar trebui să faciliteze extrădarea infractorilor bănuți pentru ca ei să răspundă în fața justiției statului respectiv. Motivele acestei justificări a refuzului extrădării sunt multiple dar lipsa de încredere a statelor membre în sistemele lor judiciare și penitenciare respective este fără îndoială determinantă.

Dincolo de aceste aspecte, mai trebuie analizat și rolul jucat de aceste cereri în caz de anchetă asupra responsabilității penale a societăților și să se examineze dacă cererile de luare de măsuri și de comunicare a elementelor de probă cu privire la o persoană juridică incriminată sunt acceptate și executate în toate țările membre ale Consiliului.

Chiar dacă obiectivul urmărit în acest context nu merge până la crearea unui spațiu unic de justiție ca în cazul UE, îmbunătățirea cooperării judiciare datorită unei încrederi reciproce constituie în mod clar – și ar trebui să rămână – una dintre axele de lucru ale Consiliului: stabilirea unei încrederi reciproce implică o anumită uniformitate a legislației, existența garanțiilor în favoarea protejării drepturilor omului și un nivel echivalent de drepturi procedurale și de condiții de detenție. Absența de voință politică și de încredere reciprocă este determinantă în această privință. Este limpede că este mai eficientă cooperarea între două sau mai multe state în domeniile în care acestea sunt în mod real dispuse să coopereze. Una dintre misiunile Consiliului ar trebui să constea în a găsi mijloacele de a întări voința politică de a îmbunătăți cooperarea împotriva criminalității organizate transnaționale.

### **Extinderea, relaționarea și constituirea rețelelor**

Cooperarea internațională în materie represivă se caracterizează la această oră printr-o slăbiciune majoră: fragmentarea sa geografică, ori combaterea COT cere o abordare mai coordonată și pluristatală deoarece o cooperare limitată la simple comisii rogatorii nu este suficientă. Experiența actorilor pe teren<sup>31</sup> permite să afirmăm că stimularea și îmbunătățirea coordonării între autoritățile competente ale statului, însărcinate de anchete și de urmărire vor fi din ce în ce mai necesare în anii ce urmează dată fiind evoluția criminalității transnaționale pe care am evocat-o mai sus.

Complexitatea formelor de criminalitate și caracterul lor transnațional impun diferitelor autorități să participe împreună, de la început, la anchetă și să continue acest lucru de coordonare pe parcursul fazei de urmărire. În această privință, ar fi mai bine să se studieze mai înainte crearea unei rețele paneuropene de cooperare judiciară în materie penală (de la Lisabona la Vladivostok), la care ar participa cele 47 de state membre ale Consiliului.

---

<sup>30</sup> *The functioning of 24/7 point of contact for cybercrime*, proiect al Consiliului Europei referitor la criminalitatea informatică, document de lucru stabilit de Consiliul Europei, Direcția Generală a drepturilor omului și afaceri juridice (DG-HL), Brigada de criminalitate economică, 2 aprilie 2009. Textul, în engleză, poate fi descărcat de pe adresa [www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/docuemnt/567\\_24\\_report4public\\_april09a.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/docuemnt/567_24_report4public_april09a.pdf).

<sup>31</sup> Membrii Comitetului de Studiu Euroneeds.

Bineînțeles, constituirea acestor rețele ar trebui să fie compatibilă cu cadrele existente: trebuie să se țină cont de organele și de serviciile deja existente la nivel regional, să se evite suprapunerile de activitate și să se economisească astfel resursele, să se stabilească sinergii strategice și structurale cu rețelele existente.

Pe scrup, lupta împotriva organizațiilor infracționale complexe cere noi modele de cooperare în rețea.

Dacă este considerată primordială cooperarea sub formă de rețea, ne putem întreba care tip de model trebuie urmat sau adoptat. O nouă rețea judiciară trebuie să joace un rol major în spațiul paneuropean? Modelul de rețea judiciară al UE poate fi extins la spațiul Consiliului sau trebuie gândită o soluție care ar pune în legătură diferitele rețele actuale?

Una dintre soluțiile de luat în considerare ar consta în crearea și instituționalizarea unui interlocutor central de referință în spațiul Consiliului, a cărui acțiune ar putea fi coordonată cu cea a altor organe precum Eurojust și RJE. Acest interlocutor central ar putea de asemenea să promoveze stabilirea unui memorandum de acord între autoritățile competente și să favorizeze recurgerea în anumite domenii ale criminalității la echipe comune de anchetă care ar putea adopta o metodă de investigare mai în amont în anchetele referitoare la COT<sup>32</sup>.

Experiența rețelei de puncte de contact constituie conform Convenției de la Budapesta referitoare a criminalitatea informatică un exemplu perfect al acestui tip de cooperare stabilită sub egida Consiliului Europei. Mai trebuie studiată și posibilitatea de a constitui una sau mai multe rețele similare de cooperare între serviciile represive naționale pentru tratarea altor infracțiuni penale asociate crimei organizate transnaționale sau posibilitatea de a extinde rețeaua de criminalitate informatică existentă pentru ca să participe și ea la combaterea COT.<sup>33</sup> Crearea de echipe comune de anchetă pentru a duce la bun sfârșit anchetele transfrontaliere complexe referitoare la COT ar putea de asemenea să se înscrie în aceste structuri în rețea.

Posibilitatea de a pune în relație rețelele existente este o altă metodă care merită să fie studiată. Dezvoltarea cooperării în rețea s-ar putea sprijini pe acordurile încheiate între rețelele existente. Acest tip de relaționare există deja în Europa. Europol are o anumită experiență în acest sens: el a încheiat acorduri strategice cu ONUDC și cu Organizația mondială a vămilor precum și un acord operațional cu Interpol. Alte organizații regionale, precum BKBOP, conform articolului 1.3 din regulamentul său, pot de asemenea stabili și menține relații de lucru cu organizații internaționale de poliție. Se pare că extinderea și punerea în legătură a diferitelor rețele regionale în materie represivă și judiciară se lovesc, printre altele, și de reticența anumitor țări în a pune în comun datele și informațiile pentru că ele nu au încredere în legislația cu privire la protejarea datelor cu caracter personal a statului solicitant.

## **Măsuri care pot fi luate în considerare**

### **Pe plan juridic**

Pe plan juridic este vorba de:

---

<sup>32</sup> Cel deal doilea protocol adițional la Convenția europeană de cooperare judiciară în materie penală, 8 noiembrie 2001 : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/182.htm>

<sup>33</sup> Autoritățile competente și punctele de contact pentru cooperarea internațională : [www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/Documents/Internationalcooperation/Res\\_Internatcoop\\_authorities\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/Documents/Internationalcooperation/Res_Internatcoop_authorities_fr.asp).

- A duce o politică de încurajare a oricărui stat membru parte la Convențiile Consiliului să ia măsuri pentru a revedea și a actualiza declarațiile sale și dacă este posibil, pentru a elimina rezervele sale cu privire la convențiile internaționale referitoare la cooperarea în materie penală și la combaterea COT;
- Să promoveze aderarea la convențiile Consiliului a statelor terțe, mai ales a celor care sunt cele mai afectate de COT și să favorizeze încheierea de acorduri cu țările terțe respective;
- Să reflecteze la transpunerea convențiilor în cadrul juridic național, să acționeze pentru a reduce numărul de motive de refuz de executare a cererilor judiciare internaționale și să ia în considerare posibilitatea de a crea termene legale de executare a cererilor de cooperare internațională;
- Există în sfera de competență a ONUDC mai multe manuale publicate pe internet consacrate cadrului juridic al cooperării judiciare internaționale. Ar putea fi util să se reflecteze la oportunitatea unei abordări coordonate a elaborării acestor manuale și să se determine dacă Consiliul ar trebui de asemenea să actualizeze și să traducă aceste documente pentru statele sale membre.

### **La nivel operațional**

Dacă principalele două probleme care se pun sunt termenele considerabile necesare executării cererilor de cooperare și refuzul extrădării propriilor cetățeni, dispozițiile următoare ar putea fi luate în considerare:

- Să fie luate măsuri de sensibilizare nu doar la problemele ridicate de COT care sunt foarte bine cunoscute ci și la necesitatea de a coopera. COT nu este niciodată problema unui singur stat, ea evoluează asemeni unei boli foarte infecțioase. În lipsa unor acțiuni comune angajate în mod coordonat acest rău se răspândește și sfârșește prin a infecta toate celelalte state. Această metaforă aplicată la COT ar trebui să conducă fiecare stat să considere cooperarea drept o prioritate;
- Să reunească raporturile organismelor de verificare și să publice concluziile lor referitoare la aplicarea concretă a cooperării în materie de COT. Să propună, în baza acestor concluzii, modificări ale legislației și să publice raporturile detaliate, mai ales cele consacrate combaterii COT;
- Analizarea motivelor de execuție lentă a cererilor pentru a determina dacă acesta se datorează lipsei de cunoștințe, lipsei de voință politică sau lipsei de timp și de mijloace. În funcție de explicația sa, vor trebui studiate diferitele soluții pentru a incita serviciile respective să răspundă rapid și eficient autorității care a emis cererea: pregătire suplimentară, acțiune politică, măsuri de incitare a judecătorilor, alocare prioritară a resurselor;
- Să se analizeze incidențele concrete și extinderea cooperării cu privire la persoanele juridice incriminate pentru exercitarea activităților COT;
- Să se reflecteze la posibilitatea de a prescrie termene fixe pentru executarea cererilor în convenții sau în lipsă, prin intermediul unor acorduri sau prin inserarea lor în dreptul intern;
- Să se caute o soluție pentru remedierea refuzului de extrădare motivat de naționalitatea supusului autor al infracțiunii prin încheierea de acorduri referitoare la detenția provizorie și transferul celui în cauză în țara sa de origine pentru a-și ispăși pedeapsa acolo, care sunt tot atâtea condiții ale extrădării.
- Să fie instaurat un climat de încredere. Câmpul de acțiune este atât de vast încât nu formulăm propuneri concrete cu privire la acesta. Subliniem doar importanța sensibilizării necesității de a coopera și de a continua lucrările în materie de protecție a drepturilor omului. Acțiunea condusă de Consiliu ar putea începe prin proiecte de

cooperare susținută pentru anumite forme de infracțiuni când toate statele au un interes puternic în a coopera și că această cooperare nu se lovește de niciun obstacol politic.

- Să pregătească serviciile represive, judecătorii și procurorii cu privire la combaterea COT și la cooperarea judiciară. Recursul la TIC pentru toate tipurile de infracțiuni și nu doar pentru cele de criminalitate informatică care a crescut mult, mai ales în domeniul COT, în scopul comunicării și al spălării de capitaluri. Pregătirea trebuie să prevadă tehnicile speciale de anchetă, folosirea TIC, măsurile de prevenție, instrumentele de cooperare internațională și structurile financiare și comerciale;
- Să se organizeze cursuri de limbi specializate pentru persoanele care participă la combaterea COT. O bună cunoaștere a unei limbi comune trebuie să fie considerată un factor de determinant de cooperare rapidă.

### **Rețelele**

În baza unei experiențe concrete și a rezultatelor excelente obținute în anumite dosare, CDPC consideră că este imposibil de a se atinge un nivel satisfăcător de cooperare judiciară în combaterea COT doar prin a recurge la modelele clasice de cooperare internațională, sub forma comisiilor rogatorii:

- Trebuie să fie condusă o acțiune politică de sensibilizare de către Consiliu cu privire la necesitatea adoptării unui nou model de cooperare pentru combaterea COT: crearea unei unități de cooperare mai stabilă ar putea fi luată în considerare; unitățile specializate însărcinate de același tip de infracțiuni ar trebui să aibă contacte mai frecvente;
- Recomandarea Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei Rec(2001)11 referitoare la principiile directoare pentru combaterea crimei organizate ar trebui să fie integral transpusă și instituționalizată în ceea ce privește desemnarea punctelor de contact la nivel național. Aceste puncte de contact ar putea juca un rol esențial în cadrul Consiliului în îmbunătățirea cooperării internaționale. Crearea unei rețele judiciare la nivelul Consiliului este puternic recomandată (CoEJN), de exemplu, pentru a stabili raporturile instituționalizate între Eurojust și rețeaua de cooperare judiciară în restul statelor membre ale Consiliului;
- Consiliul Europei ar trebui să reflecteze la posibilitățile de a încuraja crearea unor echipe comune de anchetă însărcinate de a conduce anchetele judiciare transnaționale în spațiul paneuropean;
- Consiliul trebuie să promoveze expansiunea sau crearea de puncte de contact care să aibă o experiență pertinentă în combaterea COT, pentru ca ele să poată ajuta la transferul și la executarea cererilor, precum și la coordonarea și la punerea în comun a informațiilor operaționale și a elementelor de anchetă cu restul membrilor rețelei de combatere a COT, în vederea adoptării unui tratament în amont a COT.

### **3.2. Tehnicile speciale de anchetă (TSA)**

Cu toate că tehnicile speciale de anchetă sunt în mod incontestabil indispensabile în cazurile de COT și în urmărirea autorii acestora, aplicarea lor trebuie să fie contrabalansată de măsuri adecvate, care să garanteze protejarea drepturilor omului și să permită evitarea abuzurilor. Experiența arată că statele membre ale Consiliului recurg în mare parte la TSA în anchetele deschise împotriva COT, dar că aceste tehnici nu sunt suficient reglementate, mai ales în ceea ce privește mijloacele de probă electronice. Lipsa unor dispozitive precise și de armonizare a legislației blochează transferul transfrontalier al mijloacelor de probă.

Grupurile de crimă organizată își iau numeroase măsuri de precauție pentru a nu atrage atenția poliției cu privire la pregătirea sau la îndeplinirea acțiunilor lor. Structura deosebită și profesionalismul grupurilor infracționale organizate fac adesea neadecvate metodele de anchetă clasice. Este motivul pentru care măsurile speciale de anchetă sunt adoptate pentru a infiltra aceste grupuri infracționale.

Pentru a culege informații despre activitățile unui grup de infractori, este indispensabil să se recurgă la metode speciale de anchetă definite în funcție de anumite nevoile operaționale. Există diverse tehnici speciale de anchetă utilizate împotriva crimei organizate. Ele cuprind livrările controlate, anchetele secrete, interceptarea comunicărilor (ascultarea), instalarea de microfoane în spații, supravegherea discretă, crearea de vitrine pentru a atrage infractorii și recursul la informatori și la agenți secreți.

La nivel internațional, articolul 20 din Convenția de la Palermo încurajează recurgerea la tehnicile speciale de anchetă și menționează în mod expres livrările controlate, măsurile de supraveghere electronică și operațiunile secrete. Dar este vorba despre o listă neexhaustivă, enunțată doar ca exemplu, deoarece același articol evocă și alte tehnici speciale de anchetă. Articolul 7 din Convenția Consiliului Europei referitoare la spălarea capitalurilor, la depistarea și la sechestrul și confiscarea produselor infracțiunii și la finanțarea terorismului din 2005 (STCE nr. 198) încurajează de asemenea folosirea TSA. Convenția Consiliului Europei referitoare la criminalitatea informatică prevede o cooperare dinamică și rapidă între statele părți pentru a ancheta faptele de criminalitate informatică (articolele 29-34)<sup>34</sup>. Între altele, GRETA subliniază în mod regulat importanța recurgerii la TSA pentru a respecta obligația de a conduce anchetele în forma corespunzătoare referitoare la traficul de ființe umane, menționate în articolul 1.1.b din Convenția Consiliului Europei referitoare la traficul de ființe umane (STCE nr. 197, 2005). Mai multe documente internaționale definesc de asemenea bunele practici în materie de utilizare a TSA.

Cu toate că aceste convenții subliniază relevanța recurgerii la TSA pentru a combate COT, dispozițiile precise referitoare la folosirea lor în anchetele judiciare figurează în dreptul intern; fiecare țară le reglementează în funcție de propria sa evaluare a riscurilor pe planul securității și de propria apreciere a principiului proporționalității.

În ciuda contribuției importante a Curții europene a drepturilor omului, semnalăm că în materie de măsuri de anchetă judiciară și de protecție a drepturilor fundamentale (în principal a dreptului la respectarea vieții private) suntem încă departe de o normă comună și de o înțelegere uniformă asupra limitelor acestor măsuri: noțiunea de proporționalitate este încă de definit. Curtea pune înaintea de toate și aproape în exclusivitate accentul pe obligația de legalitate, trecând peste limitele măsurilor de anchetă intruzive. Nu există, cel puțin până în prezent, linii directoare deosebite care definesc echilibrul între interesul anchetei judiciare și protejarea drepturilor cetățenilor; pe cale de consecință, sensul dat principiului de proporționalitate nu este același de la o țară la alta.

Poziția adoptată de către Curte este poate mai înțeleaptă mai întâi pentru că nu există norme universal admise pentru a aprecia necesitatea limitelor impuse drepturilor omului, și mai ales la respectarea vieții private, și apoi pentru a nu risca compromiterea propriei existențe. Dar

---

<sup>34</sup> Anumite state au subliniat faptul că nu este actualizată Convenția de la Budapesta și că ea conține anumite contradicții. În baza proiectului „de studiu aprofundat cu privire la criminalitatea informatică” al ONUDC (care nu a fost încă adoptat), anumite state au recomandat dezvoltarea unui nou instrument legal internațional vizând combaterea folosirii TIC în scopuri infracționale.

această alegere are drept consecință logică lipsa armonizării legislației statelor membre ale Consiliului Europei și o enormă disparitate de la o țară la alta a gradului de intruzie admisibilă a TSA folosite cu ocazia unei anchete judiciare. Această situație blochează transferul și circulația mijloacelor de probă precum și acceptarea lor în fața jurisdicției statului respectiv.

### ***Slăbiciunile și problemele constatate***

Examinarea practicii statelor membre ale Consiliului arată faptul că ele folosesc mult TSA în anchetele judiciare. Dar un mare număr dintre ele nu dispun de un cadru juridic satisfăcător care să reglementeze aceste tehnici speciale, începând cu folosirea TIC. Perchezițiile informatice sunt deseori efectuate în baza dispozițiilor generale care se aplică percheziției și sechestrului, care nu sunt în mod sistematic adaptate acestui gen de situație, de exemplu, pentru accesul la distanță la rețelele informatice. Accesul la distanță la discul dur cu ajutorul unui virus de tipul cal troian sau al altor programe de piratare informatică este extrem de controversat deoarece se poate face dincolo de frontiere, ceea ce ridică întrebări referitoare la competența și la suveranitatea statelor.

Și exploatarea datelor poate să pară problematică pentru că ea este echivalentă, pentru ordinea juridică a mai multor țări, cu o supraveghere a căii publice, din moment ce datele sunt în liber acces, în timp ce alții consideră ca o ingerență în viața privată care trebuie să fie supusă unei forme de control jurisdicțional.

Mai multe legislații naționale ale statelor membre duc lipsă de coerență în obligațiile impuse furnizorilor de acces internet cu privire la păstrarea datelor și de acces la acestea de către serviciile represive. În vreme ce unele țări autorizează accesul serviciilor represive la furnizorul de acces internet a unui utilizator fără mandat judiciar, alții permit consultarea tuturor datelor și metadatelor. Alții cer ca o ordonanță judiciară să autorizeze furnizorul de acces să transfere datele clienților săi serviciilor represive.

Această absență de reglementare globală și/sau faptul că dreptul intern variază de la un stat membru al Consiliului la un altul sporesc dificultățile cooperării transnaționale și ale transferului mijloacelor de probă; reglementarea diferită a anumitor tehnici de anchetă poate de altfel să blocheze folosirea unui cadru transfrontalier.

Astfel, faptul de a conduce anchete secrete și de a efectua livrări controlate pe teritoriul altui stat nu este o sarcină ușoară, din cauza diferențelor între legislații, sistemele represive și prioritățile instituționale. Se întâmplă adesea ca agenții infiltrați care participă la o anchetă despre COT să fie determinați să se deplaseze într-o altă țară, cu care grupul infracțional organizat întreține contacte dar obstacolele juridice și absența de reglementare precisă referitoare la echipele sau la operațiunile comune de anchetă fac ca aceste măsuri de anchetă să fie dificile sau chiar imposibile de dus la sfârșit.

Combaterea COT trebuie să adopte o metodă de anchetă în amont. Cazurile de COT nu sunt aproape niciodată semnalate la poliție deoarece în majoritatea situațiilor, cu excepția traficului de persoane, este imposibil de a desemna în mod clar o victimă precisă. Persoanele care iau parte la activitatea infracțională au tot interesul în a disimula informațiile și în a face astfel încât infracțiunea să nu fie constatată. Este motivul pentru care metoda clasică care constă în a aștepta ca o infracțiune să fie deja semnalată sau să fie reunite mijloacele de probă ale infracțiunii să fie deja culese pentru a deschide o anchetă judiciară, nu funcționează în combaterea crimei organizate. Abordarea în amont, care reunește informațiile, le analizează și compară datele, este indispensabilă nu doar pentru a descoperi

activitatea infracțională și pentru a înțelege cum funcționează ansamblul pieței infracționale.

În acest scop, majoritatea statelor au creat unități de informații care tratează date cu privire la marea criminalitate organizată și cu structură complexă. Trebuie să fie distinse aceste celule, care sunt unități ale serviciilor represive însărcinate să culeagă informații, serviciile de informații clasice, care se consacră problemelor de siguranță națională. Dar deseori aceste ordine juridice nu fac în mod clar diferența.

În sfârșit, chiar dacă se admite în general că lupta împotriva COT trebuie făcută în amont, legislația nu prevede cadrul juridic care definește tipul de măsuri coercitive la care unitatea poate să recurgă în timpul acestei etape de prevenție sau de culegere a informațiilor. Această situație poate, pe de altă parte, să blocheze eficacitatea prevenirii și a investigațiilor referitoare la COT și pe de altă parte, să reprezinte un pericol pentru drepturile fundamentale ale cetățenilor, așa cum au subliniat recent media cu privire la anumite agenții naționale de securitate.

### ***Măsurile care pot fi luate în considerare***

Există două ansambluri paralele de măsuri care pot fi luate pentru combaterea COT și folosirea TSA: 1. Intensificarea reglementării și folosirea eficientă a acestor tehnici, dobândind o cunoaștere globală a legislației în vigoare în statele membre ale Consiliului; 2. Întărirea protecției drepturilor omului în momentul recurgerii la măsurile de anchetă intrusivă. Cu toate că aceste tehnici sunt indispensabile pentru detectarea cazurilor de COT și urmărirea autorilor, aplicarea lor trebuie să fie contrabalansată de măsuri suficiente pentru garantarea protejării drepturilor omului și prevenirea oricărei forme de abuz.

Fiind vorba despre prima anexă, Consiliul ar putea, în spiritul Convenției UNTOC, să ia măsurile următoare:

- Să vegheze la prevederea unui număr suficient de programe de pregătire în aplicarea TSA și TIC pentru a îmbunătăți competențele profesionale ale membrilor serviciilor represive, a procurorilor și judecătorilor în materie. Într-o primă fază, s-ar putea crea în fiecare stat o unitate corect instruită în aplicarea tehnicilor speciale de anchetă împotriva crimei organizate transnaționale.
- Să se realizeze studii științifice și comparative în spațiul Consiliului pentru a reuni toate dispozițiile naționale în vigoare și pentru a elabora un manual consacrat măsurilor disponibile regimului lor juridic. Aceste informații ar trebui publicate pe o pagină web actualizată și corespunzător difuzată.
- Să se vegheze ca folosirea TIC în anchetele judiciare să fie în mod convenabil reglementată, mai ales pentru accesul la distanță al rețelelor informatice mai ales pentru aplicarea dispozițiilor referitoare la percheziție și la sechestru care nu este adaptată.
- Să se vegheze ca aceste ordine juridice să facă distincția între funcțiile exercitate pentru culegerea de informații (informare preventivă) și activitățile destinate culegerii mijloacelor de probă în vederea începerii urmăririi.
- Este indispensabilă evaluarea eficacității acestor măsuri și a gradului de armonizare al legislației diferitelor state membre. Această analiză ar putea începe printr-o măsură unică, care ar consta de exemplu în efectuarea cercetărilor on-line. Ea va acorda o atenție deosebită condițiilor cărora se supune autorizația de a recurge la metodele speciale de anchetă și va verifica dacă legislația definește în mod clar dispozițiile care reglementează culegerea, prelucrarea, analiza și păstrarea datelor pertinente,

dacă aceste dispoziții sunt aplicate în practică și dacă există măsuri de protejare a drepturilor omului cu ocazia unei anchete transnaționale, mai ales în ceea ce privește protejarea datelor și respectul vieții private;

- Să se întreprindă un studiu al dificultăților întâmpinate prin folosirea TSA la nivel transnațional și al posibilității de a le depăși mai bine cu ajutorul echipelor comune de anchetă, al acordurilor distincte și al liniilor directoare generale.
- Să se realizeze un studiu al dificultăților de care se lovesc mijloacele de probă în statul instanței în chestiune și al protejării drepturilor justițiabilului împotriva anchetelor conduse într-o țară străină supus unei legislații diferite. TSA sunt utile pentru a lupta împotriva oricărei forme de infracțiune gravă în procedurile și anchetele transnaționale;
- Conform grupului, Consiliul trebuie să joace un rol esențial în definirea „principiilor procedurale penale transnaționale” care au ca scop întărirea drepturilor justițiabililor în aceste proceduri, favorizând eficacitatea anchetelor. Curtea a condus o anchetă determinantă pentru definirea normelor comune în materie de drepturi ale omului, dar rămân de stabilit dispozițiile care garantează în mod clar drepturile justițiabililor în cursul anchetelor transnaționale.

### 3.3. Protecția martorilor și incitarea la cooperare

#### Programele pentru protecția martorilor și a martorilor acuzării

Instrumentele juridice și dispozitivele care prevăd protecția martorilor în cadrul combaterii COT există deja. Este indispensabilă determinarea motivelor pentru care dispozitivele de protecție nu funcționează atât de eficient pe cât ar trebui în materie de COT. Este important să fie luate măsuri de către Consiliu pentru a analiza adevăratul impact al declarației martorilor în combaterea COT, numărul și calitatea dispozitivelor de protecție a martorilor și slăbiciunile constatate în aplicarea lor.

Martorii pot juca un rol capital în anchetele de criminalitate organizată transnațională precum și în urmărirea și aducerea în instanță a autorilor lor. Mai multe măsuri procedurale sunt considerate indispensabile pentru a garanta că ei pot declara liber, fără a fi intimidăți, și ca viața lor, a părinților sau a apropiaților să fie protejată înainte, în timpul și după proces.

A beneficia de protecția legii și a instituțiilor competente în cursul unei proceduri penale este un drept fundamental al omului. În realitate, declarația martorului în fața unui tribunal este obligatorie. În baza acestei obligații, statele sunt obligate să acorde martorilor protecția tuturor drepturilor omului garantate de Convenție de salvagardare a drepturilor omului și a libertăților fundamentale (STCE nr. 5).

Printre altele, articolul 24 al Convenției UNTOC impune fiecărui stat parte „să ia, în limita mijloacelor sale, măsurile adecvate pentru a asigura o protecție eficientă împotriva eventualelor represalii sau intimidări ale martorilor care, în cadrul procedurilor penale, depun mărturie cu privire la infracțiunile vizate în prezenta convenție, și, dacă este cazul, a părinților și a altor persoane apropiate”. Articolul 26 invită cu insistență statele parte să „ia măsurile adecvate pentru a încuraja persoanele care participă sau au participat în grupuri infracționale



organizate” să furnizeze informații utile autorităților competente în scopul anchetei și în căutarea mijloacelor de probă”.

Chestiunea protecției martorilor și a persoanelor care colaborează cu autoritățile judiciare a fost deja tratată de Consiliul Europei în Recomandarea Rec(97)2013 a Comitetului de Miniștri statelor membre referitoare la intimidarea martorilor și dreptul la apărare, adoptată la data de 10 septembrie 1997. Acest text enunță o serie de principii destinate să orienteze dreptul național în sensul protejării martorilor fie prin Codul de procedură penală sau prin luarea de măsuri de protecție extrajudiciare. Recomandarea propune statelor membre o listă de măsuri care ar putea contribui în mod eficient la protejarea intereselor martorilor și în același timp protejarea intereselor sistemului de justiție represiv, garantând apărării posibilități suficiente de a-și exercita drepturile în decursul procedurii penale.

Comitetul de Miniștri al Consiliului a adoptat Recomandarea sa Rec(2001)11 referitoare la principiile directe ale combaterii crimei organizate la data de 19 septembrie 2001, în timpul celei de a 765-a reuniuni a Delegațiilor Miniștrilor. Această recomandare cheamă statele membre „să asigure o protecție fizică, sau de alt fel, eficientă martorilor și colaboratorilor justiției care au nevoie de o astfel de protecție pentru că au furnizat informații sau au depus mărturie în dosarele de crimă organizată. Ar trebui ca astfel de măsuri de protecție pentru persoanele care participă sau au acceptat să participe la o anchetă sau la urmăriri legate de activități infracționale organizate, precum și pentru apropiații și asociații persoanelor care au nevoie de această protecție.”

În plus, articolul 28 al Convenției Consiliului Europei referitoare la traficul de ființe umane dispune ca fiecare parte „să adopte măsurile legislative sau altele necesare pentru o protecție efectivă și adecvată împotriva represaliilor sau intimidărilor posibile, mai ales în cursul anchetelor și al urmărilor împotriva autorilor sau după acestea”. În raportul explicativ al convenției, expresia „protecția efectivă și adecvată” se referă la necesitatea de adaptare a nivelului protecției la amenințările care cad asupra victimelor, colaboratorilor justiției, martorilor, denunțătorilor și dacă este necesar, a membrilor familiilor lor. Măsurile care trebuie luate vor depinde de evaluarea riscurilor la care pot fi expuse aceste persoane. În anumite cazuri, este suficientă instalarea unui echipament tehnic preventiv, stabilirea unei proceduri de alarmă, înregistrarea apelurilor primite și date sau punerea la dispoziție a unui număr de telefon secret, a unei plăci de înmatriculare protejată sau a unui telefon mobil pentru apelurile urgente. În alte cazuri, cei în cauză pot fi protejați de gărzi de corp iar în cazurile extreme prin măsuri de o mai mare anvergură cum ar fi schimbarea identității, a locului de muncă și a domiciliului.

Convenția Penală a Consiliului Europei referitoare la corupție (STCE nr 173, articolul 22) impune statelor parte să adopte măsurile necesare pentru a asigura o protecție efectivă și adecvată persoanelor care semnalează fapte de corupție sau dau declarație despre acestea în fața unui tribunal.

În timpul celei de a 924-a reuniuni a Delegațiilor Miniștrilor, din 20 aprilie 2005, Comitetul de Miniștri a adoptat Recomandarea Rec(2005)9 cu privire la protecția martorilor și a colaboratorilor justiției. Această recomandare definește noțiuni pertinente care ar trebui să contribuie la armonizarea diferitelor legislații naționale<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Recomandarea Rec(2005)9 definește martorul drept „orice persoană care deține informații pertinente pentru o procedură penală”, „oricare ar fi statutul acesteia [...] conform dreptului național”; această definiție cuprinde experienții și interpretări: un martor „expus” sau „vulnerabil” este un martor care riscă un pericol prin cooperarea sa cu autoritățile, care are motive să se teamă pentru viața sa sau pentru siguranța sa sau care face obiectul unor

## **Slăbiciuni și probleme constatate**

Actorii de pe teren consideră că există suficiente instrumente juridice internaționale care tratează protecția martorilor și subliniază importanța lor în combaterea COT. Aplicarea concretă a dispozitivelor de protecție a martorilor este cea care lasă de dorit. Este motivul pentru care, în ciuda existenței programelor și platformelor de schimb și în ciuda recomandării Consiliului din 2005, este important să fie verificat că aceste instrumente sunt corect aplicate. Dar niciun studiu publicat și actualizat nu permite să fie făcut acest lucru într-un cadru paneuropean și cifrele exacte ale numărului de condamnări obținute în baza declarațiilor martorilor protejați nu sunt disponibile.

De altfel, este foarte important pentru autoritățile judiciare să poată conta pe contribuțiile și mărturiile martorilor deoarece uneori este singurul mijloc de a descoperi structura grupurilor infracționale și a ceea ce ele ascund. Experiența anumitor state membre, cum ar fi Italia (care este atestată de statistici) este determinantă pentru a verifica că protecția eficientă a martorilor și cooperarea reușită cu suspectii reprezintă un factor esențial pentru reușita anchetelor împotriva grupurilor infracționale organizate. Considerațiile de mai sus sunt suficiente pentru a justifica elaborarea unei politici adecvate în materie, pertinentă din punct de vedere strategic la nivel paneuropean.

Mai multe țări consideră în general că protecția martorilor ține de competența serviciilor de poliție în timp ce altele încredințează judecătorilor și unei întregi serii de servicii administrative atribuțiile esențiale ale acestui domeniu<sup>36</sup>. Conform concluziilor studiului consacrat bunelor practici în 2004 de către Consiliu, este important să se separe personalul și organizarea serviciilor de protecție a martorilor de autoritățile însărcinate de anchetă și de urmărire. Această distincție este indispensabilă pentru a garanta obiectivitatea măsurilor de protecție a martorilor și pentru a garanta drepturile acestora din urmă. O analiză ulterioară a dispozitivelor în vigoare în Europa a degajat trei caracteristici principale pe care serviciile însărcinate de aplicarea protecției martorilor ar trebui să le aibă:

- Trebuie să coopereze strâns cu serviciile represive, conform unor proceduri foarte bine definite;
- Agenții însărcinați de protecția martorilor trebuie să opereze independent de celelalte componente ale structurii pentru a garanta confidențialitatea măsurilor luate pentru protecția martorilor;
- Agenții însărcinați de aplicarea măsurilor de protecție nu ar trebui să participe la anchetă sau la pregătirea dosarului în care martorul depune declarație.

Este bine să se facă în mod regulat evaluări și să se transmită rezultatele martorilor pentru ca ei să aibă o viziune realistă asupra riscurilor potențiale la care se expun – fără ca acest lucru să nege angoasa pe care ei o pot simți. ONU afirmă că legislația ar trebui să ridice la nivel de infracțiune penală divulgarea informațiilor confidențiale cu privire la dispozitivul de protecție sau a martorilor.

---

amenințări sau intimidări. În scopul protejării martorilor, Consiliul definește termenul de „intimidare” drept „orice fel de amenințare directă sau indirectă exercitată sau susceptibilă de a fi exercitată asupra unui martor sau a unui colaborator al justiției, care poate conduce la o ingerență în voința sa de a depune mărturie fiind liber de orice presiune nefondată sau care reprezintă o consecință a mărturiei sale”. Această definiție cuprinde intimidarea care rezultă din „simpla existență a unei organizații infracționale care are reputația fermă de a comite acte de violență și represalii” sau „din simplul fapt că martorul aparține unui grup social închis în care se află în poziție de slăbiciune”.

<sup>36</sup> A se vedea și Karen Kramer, expert principal, Serviciul tratate, Oficiul Națiunilor Unite împotriva drogurilor și a crimei, *Witness Protection as a key tool in addressing serious and organized crime*, [www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF\\_GG4\\_Seminar/Fourth\\_GGSeminar\\_P3-19.pdf](http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_GG4_Seminar/Fourth_GGSeminar_P3-19.pdf) (consultat în iunie 2013.)

Cei în cauză trebuie să accepte de bună voie să fie acoperiți de către programul de protecție deoarece martorii protejați trebuie să contribuie activ la garantarea propriilor lor securități și cea a apropiaților săi. Când se acordă acest regim unei persoane, un „plan de protecție” este elaborat pentru a fixa mai multe măsuri adaptate nivelului de amenințare sau diferiților indivizi implicați (martorii și apropiații lor). Totuși, în țările membre din Consiliu, contractele de protecție nu conferă niciun drept recunoscut de lege și beneficiarii nu primesc nici măcar un exemplar al contractului, pentru motive de siguranță<sup>37</sup>.

Riscurile la care se expun martorii ar trebui să fie atenuate de măsuri procedurale cum ar fi luarea în considerare a declarațiilor făcute înainte de proces. În majoritatea statelor europene, declarațiile martorilor și ale colaboratorilor justiției înainte de proces sunt considerate drept mijloace de probă acceptabile în fața unui tribunal cu condiția ca părțile să aibă posibilitatea de a participa la contra-interogatoriul lor. Când depozițiile făcute înaintea procesului sau mărturiile anonime sunt considerate mijloace de probă ce pot fi admisibile în decursul procedurii, martorii riscă mai puțin, chiar dacă pot fi obiectul unor represalii. Cooperarea internațională în acest domeniu este foarte importantă deoarece multe state membre sunt prea mici pentru a se ocupa de toți martorii vulnerabili exfiltrați pe teritoriul lor.

Raportul consacrat de Parlamentul european referitor la criminalitatea organizată din septembrie 2013 pe care l-am menționat deja, subliniază marile diferențe prezente între reglementarea și aplicarea programelor de protecție a martorilor între un stat membru UE și un altul, precum și modul în care fiecare sistem de justiție represiv îl folosește, așa cum reiese din statistici. El mai recomandă crearea unor „dispoziții generale paneuropene cu privire la protecția martorilor, a informatorilor și a persoanelor care cooperează cu tribunalele”<sup>38</sup>.

### ***Măsuri care pot fi luate în considerare***

Este limpede că statele au o abordare diferită a programelor de protecție a martorilor. Totul este să se știe dacă aceste diferențe creează probleme la nivel internațional când a fost nevoie să se coopereze pentru protecția martorilor. Noi considerăm că asupra acestei chestiuni ar trebui Consiliul să se apleze și să încerce să înțeleagă de ce programele de protecție nu se dovedesc la fel de eficiente pe cât ar trebui să fie în domeniu COT. Pentru moment, mecanismele există dar ar putea fi dificilă consacrarea de mijloace exfiltrării unui martor protejat în străinătate. Consiliul ar trebui deci să ia măsuri pentru a analiza adevăratul impact al dovezilor furnizate de martori în combaterea COT, numărul și calitatea programelor de protecție ale martorilor și lacunele constatate în aplicarea lor. Această analiză ar trebui să cuprindă următoarele aspecte:

- Evaluarea aplicării Recomandării Rec(2005) a Consiliului Europei referitoare la protecția martorilor și a colaboratorilor justiției;
- Necesitatea de a crea un regim juridic distinct cu caracteristici diferite pentru protecția martorilor și cea a denunțătorilor (adică membrii grupurilor infracționale care se decid să coopereze cu justiția);

---

<sup>37</sup> În medie, durata minimă de participare a martorilor la un program de protecție este de doi ani, contrar unei durate medii de trei-cinci ani conform studiului consacrat bunelor practici. Principiul general este de a permite unui martor protejat să ducă, pe cât posibil, o viață normală. La sfârșitul acestei perioade de protecție, serviciul competent lasă participanții să părăsească programul și să aibă din nou grijă de ei, din momentul în care acest lucru este posibil și în deplină siguranță. Conform studiului Națiunilor Unite, experiența arată ca la sfârșitul unui program de protecție oficial, trebuie să se vegheze sub o formă sau alta la siguranța celor interesați deoarece rar se întâmplă ca amenințarea care apasă asupra lor să dispară complet.

<sup>38</sup> A se vedea paragraful 125, alineat xviii.

- Drepturile martorilor care beneficiază de programe în țara respectivă sau în străinătate (în cazul exfiltrării);
- Protecția datelor cu caracter personal și posibilitatea de a folosi o nouă identitate sau una falsă;
- Capacitățile instituționale în materie de protecție a martorilor/unitățile speciale de protecție a martorilor (independența operațională, independența financiară, specializarea personalului);
- Tipuri de măsuri de protecție;
- Folosirea TIC în contra-interogatoriile martorilor și valoarea ca mijloc de probă a depozitiilor consemnate de către martorii anonimi;
- Posibilitatea juridică de a exfiltra martorii în străinătate;
- Existența programelor oficiale în fiecare stat membru (a se vedea dacă anumite programe sunt transfrontaliere);
- Datele despre procentul de reușită în momentul depozitării și după, și schimbul transnațional de informații despre probleme și rezolvarea lor.

### **Incitarea la colaborare cu co-inculpatii**

Cooperarea cu membrii grupurilor infracționale este capitală pentru anchetă și pentru combaterea COT. Crearea de măsuri al căror scop este incitarea codelicvenților să coopereze este o chestiune controversată cu toate că mai multe instrumente juridice internaționale impun statelor să ia măsuri pentru a încuraja această cooperare. Este indispensabil să se procedeze la o analiză și la o evaluare a acestor măsuri – înțelegere penală, reducere a limitelor unei pedepse, etc. – în cadrul statelor membre ale Consiliului.

Mărturia co-inculpatilor este deseori determinantă în cazurile care țin de COT. Secțiunea precedentă prezenta necesitatea analizei protecției martorilor în general, inclusiv, în consecință, și cea a co-inculpatilor. Dar, pentru aceștia din urmă, care sunt în majoritatea timpului membri ai grupului infracțional organizat implicat, oferta de protecție nu este suficient de incitativă pentru a-i determina să colaboreze cu autoritățile în scopul anchetei, al urmăririi și al sancționării cu privire la acest tip de infracțiune. Grupurile infracționale trebuie să fie combătute cu ajutorul unora dintre membrii lor; pentru aceasta, posibilitatea de a obține o reducere a limitelor pedepsei, încheierea unei înțelegeri penale sau chiar obținerea imunității, ar putea fi luate în considerare cu titlu excepțional. Importanța acestei măsuri extrem de controversate justifică examinarea acestor măsuri de incitare a martorilor într-un sub-capitol diferit.

Pentru a ancheta asupra crimei organizate transnaționale, a o pedesi și a dejuca operațiunile infracționale planificate, una dintre soluții constă în a încuraja în mod suficient cooperarea persoanelor care au participat direct sau indirect la acte infracționale și care ar putea fi vizate de urmărire (cei pe care îi numim „colaboratori ai justiției”<sup>39</sup>). Uneori, aceste persoane au cunoștințe extrem de prețioase despre structură, modul de operare și activitățile organizațiilor infracționale cu care s-au asociat precum și despre legăturile lor cu alte grupuri locale sau din străinătate.

<sup>39</sup> A se vedea și ONUDC, *Bonnes pratiques de protection des témoins dans les procédures pénales afférentes à la criminalité organisée*, New York, 2009, p. 19.

Mai multe instrumente internaționale impun statelor parte să ia măsuri, respectând principiile fundamentale ale dreptului lor, pentru a încuraja cooperarea cu această categorie deosebită de martori cu autoritățile represive. Este cazul convenției UNTOC (articolul 26) și al Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției (UNCAC) (articolul 37) care privește pe toate statele membre ale Consiliului, precum și textele cu aplicare mai restrânsă, cum ar fi Rezoluția Consiliului UE din 20 decembrie 1996 referitoare la colabatorii acțiunii justiției în cadrul combaterii criminalității organizate și Decizia-cadru 2008/841/JAI a Consiliului UE din 24 octombrie 2008, referitoare la combaterea criminalității organizate (articolul 4).

Statele parte la instrumentele mai sus menționate sunt obligate sau cel puțin insistent invitate în cazul deciziilor – cadru al UE, nu doar să vegheze ca autorii infracțiunilor care colaborează să beneficieze *mutatis mutandis* de protecția împotriva intimidărilor și represaliilor acordată celorlalți martori – așa cum prevede și Recomandarea Rec(2005)9 a Comitetului de Miniștri statelor membre referitoare la protecția martorilor și a colabozatorilor justiției din 20 aprilie 2005<sup>40</sup> – dar să și motiveze și să incite pe cei în cauză în mod concret pentru ca ei să furnizeze informații utile scopurilor anchetei și de probă (identitate, fel, alcătuire, structură, localizare sau activități ale grupurilor infracționale organizate, legături internaționale cu alte grupuri, infracțiuni comise sau pe punctul de a fi comise etc.) care să permită ca grupurile infracționale organizate să fie private de resursele lor și de produsele infracțiunilor și să fie recuperate aceste produse.

### ***Slăbiciuni și probleme constatate***

Până în prezent, natura acestor provocari și a măsurilor care puteau fi luate pentru a le aplica au fost lăsate la aprecierea țărilor implicate. Printre măsurile ce pot fi imaginate pentru a progresa în combaterea crimei organizate transnaționale se numără cea care încurajează statele să prevadă posibilitatea reducerii limitelor pedepsei sau abandonarea urmăririi persoanelor care colaborează în mod substanțial la anchetă sau la urmăririle relative unei infracțiuni conexe, atât pe plan național cât și transnațional.

De fapt, anumite state caută să încurajeze cooperarea autorilor infracțiunilor punându-i la adăpost de urmărire sau favorinzându-i, sub anumite condiții, care variază de la o țară la alta. În mai multe state membre ale Consiliului nu există totuși nici o politică explicită, nici dispoziții juridice adecvate.

Fiind vorba despre reducerea pedepsei, majoritatea statelor dispun de măsuri generale (cel mai adesea prevăzute în Codul lor penal) care permit considerarea colaborării drept o circumstanță atenuantă a responsabilității penale, de care tribunalul va ține cont în momentul stabilirii pedepsei aplicată celui în cauză. Dar nu poate fi dată nicio asigurare în prealabil. Actele de colaborare susceptibile de a scădea pedeapsa cuprind în principiu inițiativele care permit detectarea grupului infracțional, mărturisirea vinovăției, denunțarea celorlalți complici și susținerea în căutarea și recuperarea produselor infracțiunii. Amploarea reducerii pedepsei depinde de obicei de gradul de colaborare al acuzatului și al efectelor pe care această reducere le are asupra reducerii daunelor cauzate de infracțiune; ea este lăsată la aprecierea tribunalului. Posibilitatea de a ușura pedeapsa depinde nu doar de gradul de cooperare ci și de gravitatea infracțiunii și a rolului jucat de inculpat. Reducerea pedepsei

---

<sup>40</sup> A se vedea și Recomandarea nr. R (97)13 a Comitetului de Miniștri referitoare la intimidarea martorilor și a drepturilor la apărare din 10 septembrie 1997, și articolul 22a al Convenției penale a Consiliului Europei referitoare la corupție (1999). Se pare că în general sistemele din țările Consiliului Europei nu prevăd păstrarea urmelor (sau nu le păstrează), referitoare la măsurile de protecție aplicate în mod specific colabozatorilor justiției.

poate fi deci exclusă în cazurile de infracțiuni grave de criminalitate organizată sau al unor acte în mod deosebit condamnabile comise de persoana care colaborează.

Fiind vorba despre un principiu general, nu există nici linii directoare, nici criterii uniforme în această privință: dosarele sunt tratate caz după caz.

Aceste dispoziții generale nu pot fi considerate în mod sistematic suficiente pentru a combate crima organizată transnațională. În consecință, poate fi utilă studierea mijloacelor de a lărgi câmpul de aplicare al legislației interne, apropierea procedurilor aplicabile și adoptarea unor dispoziții deosebite care să aibă drept scop ruperea loialității celor în cauză față de organizația infracțională din care fac parte. Poate fi vorba de diferite forme de înțelegeri penale, de acorduri de cooperare prejudiciară și de urmărire simplificată, deja folosite sau în curs de elaborare în mai multe state membre ale Consiliului (cum ar fi Azerbaidjan, Estonia, Elveția, Regatul Unit).

Fiind vorba de acordarea unei imunități judiciare inculpaților care colaborează (sau să nu le fie aplicată vreo pedeapsă), mai multe state membre ale Consiliului (cum ar fi Bulgaria, Finlanda sau Elveția) nu prevăd această posibilitate în cazurile de crimă organizată în vreme ce instrumentele internaționale menționate mai sus preconizează acest lucru. Aceste măsuri, dorite într-un anumit cadru juridic, ar trebui să fie însoțite de precauțiuni pentru a evita abuzurile posibile, mai ales prin prevederea unui control jurisdicțional care să valideze termenii acordurilor de imunitate, publicarea unor linii directoare care expun în detaliu principiile exercitării puterii discreționare de care dispun autoritățile judiciare și protejarea drepturilor acuzatului. O condamnare pentru apartenență la o organizație infracțională sau pentru infracțiuni comise de această organizație să nu se bazeze doar pe declarațiile unui simplu colaborator<sup>41</sup> etc.

În sfârșit, este important ca măsurile descrise mai sus să poată funcționa într-un context transnațional, ținând cont de caracterul în mare măsură transnațional al activității infracționale organizate. Un punct semnificativ, articolul 26, paragraful 5, din Convenția UNTOC și articolul 37, paragraf 5 din Convenția UNCAC invită cu insistență statele parte să ia în considerare încheierea de acorduri referitoare la o eventuală acordare, de către autoritățile competente ale unui stat, a unui tratament preferențial unui colaborator al justiției care se găsește în alt stat. De exemplu, dacă un stat membru, pe teritoriul său și conform legislației sale a acordat un tratament special unui membru al unei organizații infracționale sau unui autor al unei infracțiuni comise în formă organizată, ar trebui studiat dacă același tratament ar putea fi aplicat de către tribunalele altor state membre<sup>42</sup>. Totuși, statele membre ale Consiliului nu au încheiat aceste tipuri de acorduri – cu câteva excepții: s-ar părea că un astfel de acord a fost încheiat între țările baltice.

### ***Măsuri care pot fi luate în considerare***

Conform constatărilor care preced, pare a fi necesară întreprinderea unui studiu mai aprofundat a gradului de aplicare al măsurilor mai sus menționate în cadrul statelor membre ale Consiliului precum și o evaluare a diferitelor măsuri care ar putea promova cooperarea autorilor de infracțiuni de crimă organizată cu autoritățile represive, insistându-se pe:

- Diversele forme de tranzacții penale, când ele există, apreciind compatibilitatea acestora cu politicile naționale de combatere a crimei organizate și acordurile de

<sup>41</sup> A se vedea Curtea europeană a drepturilor omului, *Verhoek c. Olanda*, 27 ianuarie 2004, cererea nr. 54445/00.

<sup>42</sup> A se vedea Rezoluția Consiliului Uniunii Europene din 20 decembrie 1996 referitoare la colaboratorii acțiunii justiției în cadrul combaterii criminalității organizate, paragraf D.

- cooperare prejudiciară susceptibile de a conduce la o ușurare a pedepsei sau la abandonarea urmăririi colaboratorului; și
- Crearea de acorduri și alte aranjamente între statele membre pentru o aplicare transnațională a acestor măsuri.

În etapa următoare, ar putea fi luată în considerare o recomandare sau chiar niște dispoziții constrângătoare care ar sublinia importanța măsurilor efective și armonizate în acest domeniu și ar cere statelor membre să adopte astfel de măsuri.

### **3.4. Sinergii administrative și cooperarea cu sectorul privat**

Cu progresul tehnologiilor de informare și de comunicare, sinergiile administrative par a fi o prelungire necesară și avantajoasă din punct de vedere financiar a puterilor de a combate COT: trebuie promovată o cooperare activă și un schimb de informații între serviciile administrative și entitățile private și autoritățile represive, inclusiv la nivel transnațional, într-un cadru juridic adecvat, care să garanteze protejarea datelor și dreptul la respectarea vieții private.

Prin „sinergii administrative” înțelegem diferitele forme de cooperare între serviciile represive pe de o parte, autoritățile administrative și entitățile private pe de altă parte. Aceste sinergii sunt esențiale eficacității acțiunii coordonate (preventive) împotriva crimei organizate transnaționale deoarece administrațiile pot juca un rol important în identificarea dar și în disuadarea grupurilor infracționale organizate care infiltrază activități publice și private legale pentru a comite infracțiuni penale, a spăla capitaluri și a organiza disimularea finanțării infracțiunilor.

Cu toate că practica ce constă în a asocia autoritățile administrative și entitățile private în combaterea crimei organizate există de mai multe decenii (de exemplu în Statele Unite ale Americii), în Europa este un fenomen relativ recent, datând de cel mult cinci ani. În ciuda acestui fapt, sinergiile administrative există sub o formă sau alta în majoritatea statelor membre ale Consiliului unde serviciile represive pot obține informații de la diverse administrații și entități private.

La ora la care tehnologiile de informare și de comunicare progresaază, când infractorii organizați folosesc metode din ce în ce mai complexe și când autoritățile represive au mai mult ca niciodată nevoie de resurse suplimentare, sinergiile administrative par a fi o soluție rentabilă, care vine în prelungirea puterii de a combate crima organizată.

Cooperarea între autoritățile represive și celelalte organe este în general încurajată de toate textele referitoare la crima organizată. Convenția UNTOC subliniază în mai multe rânduri importanța cooperării dintre autoritățile represive și celelalte servicii (în principal în articolul 1, în articolul 7.4 și în articolul 31.2.a). Convenția Consiliului Europei din 2005 referitoare la spălarea capitalurilor (Convenția de la Varșovia) prevede crearea de unități de informații financiare și cooperarea între aceste la nivel internațional. Această convenție încurajează cooperarea între diferite autorități, fără a sublinia în mod expres necesitatea unei cooperări între serviciile represive și ceilalți actori. Este totuși cazul Convenției referitoare la asistența reciprocă în materie fiscală, elaborată de comun acord

cu OCDE, care enunță principiile fundamentale ale cooperării și schimbul de informații în domeniul fiscal. Mai trebuie reamintită și Convenția Consiliului Europei referitoare la combaterea traficului de persoane care prevede baza juridică a cooperării și sinergiile între serviciile administrative și entitățile private<sup>43</sup>. Dar dispozițiile juridice care autorizează serviciile represive să obțină informații de la administrație și de la entitățile private diferă de la o țară la alta. Cu toate că este prematură formularea unor linii directoare universale în acest domeniu (pe motivul diferențelor între sistemele juridice), este lăudabil că mai multe instanțe internaționale au notat importanța sinergiilor administrative și continuă să încurajeze dezvoltarea lor. Un astfel de rol poate fi luat în considerare.

În majoritatea statelor membre ale Consiliului, regula generală este ca autoritățile represive să aibă posibilitatea când anchetează o infracțiune penală, să ceară informații cu privire la actorii implicați (fie că este vorba despre administrații sau de entități private). Acești actori trebuie să furnizeze informațiile cerute într-un anumit termen. Printre altele, majoritatea statelor membre ale Consiliului cer ca bănuirile referitoare la existența unei infracțiuni penale să fie semnalate, inclusiv de către administrații sau de entitățile private. Anumite state membre, cum ar fi Italia sau Olanda au acordat puteri suplimentare autorităților administrative, lărgind astfel evantaiul actorilor care participă activ la combaterea crimei organizate. Această practică este cel mai adesea calificată drept abordare „administrativă” sau „multidisciplinară” (a se vedea mai departe). Adeptul cel mai înflăcărat al sinergiilor administrative este în acest moment Uniunea europeană. Un anumit număr de documente strategice ale UE subliniază importanța desfășurării unei serii de măsuri și de acțiuni complementare pentru a preveni și combate crima organizată<sup>44</sup>. Mai multe concluzii ale Consiliului Uniunii Europene tratează problema abordării administrative sau multidisciplinare, mai ales cele care privesc combaterea actelor comise de grupurile infracționale mobile (itinerante) și care invită statele membre ale UE să elaboreze o abordare administrativă pentru a completa acțiunile preventive, polițienești și judiciare existente. Aceste concluzii au condus la crearea unei rețele informale de puncte de contact pentru abordarea administrativă care vizează întărirea cooperării și sensibilizarea în toată UE cu privire la acest subiect<sup>45</sup>.

Așa cum am semnalat, un mare număr de state membre ale Consiliului aplică deja o anumită formă de sinergie administrativă, chiar dacă ea nu este astfel denumită. În Italia și în Olanda, de exemplu, acordarea unei licențe pentru o activitate economică este supusă dovedirii lipsei oricărei legături între candidat și crima organizată<sup>46</sup>. Italia a dobândit o experiență considerabilă în contractelor de achiziții și al lucrărilor publice unde ea solicită absența oricărei legături cu grupurile de criminalitate organizată pentru a putea candida la licitații. În Republica Cehă, pentru a cita un alt exemplu, societățile private de energie cooperează cu poliția pentru a ajuta la detectarea culturilor sub seră clandestine. Exemple de acest gen abundă în Europa unde autoritățile represive trebuie să facă față unei duble provocări: reducerea costurilor și adaptarea ultimelor evoluții ale activităților infracționale întărind cooperarea lor cu alți actori.

---

<sup>43</sup> A se vedea articolele 5 și 35 din Convenția Consiliului Europei referitoare la combaterea traficului de persoane : <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Html/197.htm>

<sup>44</sup> Dintre care Programul de la Stockholm, Strategia de siguranță internă și Comunicarea Comisiei la Parlamentul european și la Consiliul – Strategia de securitate internă a UE în acțiune.

<sup>45</sup> A se vedea și Raportul Comisiei speciale a Parlamentului european, paragrafele 90 și 107.

<sup>46</sup> În baza legilor anitmafia (Italia) și BIBOB (Olanda) (lege care permite puterilor publice olandeze să înfrunte întreprinderile bănuite activități infracționale).



### ***Slăbiciuni și probleme constatate***

Transpunerea în practică a sinergiilor administrative la nivel național nu este deloc ușoară. Pentru acest lucru, este nevoie de suplețe și de motivație, mai ales că mai multe state membre ale Consiliului revăd, pentru a actualiza, propriile lor sisteme naționale de cooperare între autoritățile represive și celelalte entități implicate.

La nivel național, pentru a începe, sinergiile administrative pot fi stânjinite de unul sau mai mulți dintre factorii următori:

- Restricțiile juridice (de exemplu, când un serviciu represiv nu este autorizat să ceară informații unei alte entități);
- Legislația referitoare la protecția datelor;
- Lipsa de motivație (de exemplu dacă un serviciu represiv nu are mijloacele de a obliga o entitate competentă să îi furnizeze informații);
- Lipsa de sensibilizare la o problemă (de exemplu, când o administrație sau o entitate privată nu posedă informațiile care ar putea fi utile serviciilor represive fără a fi conștiente de acest lucru, astfel încât aceste informații nici nu le sunt cerute, nici transmise spontan);
- Lipsa canalelor de comunicare eficiente (de exemplu când lungimea procedurilor birocratice sau reticența în a partaja informațiile încetinește comunicarea până la punctul în care informațiile transmise sunt inutile).

În ceea ce privește crearea de sinergii administrative la nivel internațional, alte provocări apar:

- Obstacolul lingvistic (referitor la corespundența scrisă sau la comunicările personale);
- Termenele inerente comunicărilor transnaționale (când cererile oficiale sunt necesare, tratarea unei singure cereri poate să dureze cu ușurință mai multe luni);
- Diversitatea cerințelor legale (anumite proceduri pot fi necesare într-o țară dar nu și în alta, unele dintre ele pot fi posibile într-o țară fără a avea o bază juridică într-alta);
- Necunoașterea sistemelor naționale (când informațiile cerute nu sunt specifice: poate fi dificil de știut cărei autorități să se adreseze cererea, fără ajutorul agenților de legătură sau a punctelor de contact).

În materie de combatere a crimei organizate, cooperarea cea mai strânsă este cea cu țările limitrofe. În general, serviciile represive ale statelor vecine au o lungă tradiție de cooperare și dispun de mai multe instrumente bilaterale și/sau regionale care vizează facilitarea schimbului de informații, anchetele comune și alte acțiuni legate de procedurile penale.

În afară de autoritățile judiciare și polițienești, poate fi imaginată, atunci când există o motivație puternică, posibilitatea de a asocia servicii ale administrațiilor și ale entităților private ale diferitelor țări la o anchetă transnațională comună.

### ***Măsurile care pot fi luate în considerare***

Provocările expuse mai sus, ar trebui să orienteze măsurile suplimentare ce trebuie luate la nivel național și internațional. În general, este de dorit să fie luate de către Consiliul măsuri în următoarele domenii:

- Să promoveze sistematic sinergiile administrative în cadrul statelor membre, și anume cooperarea serviciilor represive cu autoritățile administrative și entitățile private, introducându-le în acordurile bilaterale sau convențiile internaționale, printre care convențiile referitoare la cooperarea judiciară;

- Încurajarea creării, menținerii și folosirii canalelor de comunicare eficiente, care cuprind agenții de legătură și punctele de contact, în deosebi pentru partajarea informațiilor prin intermediul bazelor de date existente și viitoare;
- Promovarea cooperării transnaționale informând agenții de legătură despre importanța sinergiilor administrative și încurajarea schimbului de informații pertinente pentru punctele de contact naționale;
- Încurajarea schimbului de bune practici care vizează prevenirea infiltrării organizațiilor infracționale în sectoarele public și privat;
- Trecerea în revistă a dispozitivelor referitoare la protejarea datelor în scopul de a se ajunge la o mai mare armonizare a legislației statelor membre ale Consiliului și a urmării aplicării sale concrete, pentru a spori gradul de încredere reciprocă;
- O mai mare sensibilizare a administrațiilor și a entităților private cu privire la rolul lor în prevenirea și pedepsirea crimei organizate, mai ales prin a li se oferi cursuri de formare ca să fie dotate de instrumente specifice de detectare și de semnalizare a activităților care țin eventual de criminalitatea organizată.

Unul dintre mijloacele cele mai eficiente de a contracara crima organizată constă în a se concentra asupra spălării banilor. În acest domeniu cooperarea internațională ar putea avea cea mai mare greutate, datorită mecanismelor bine rodite ale sistemelor bancare deja puse la punct în toată lumea.

Ar fi bine ca o mai mare atenție să fie acordată de Consiliu sinergiilor administrative în cadrul propriilor sale comitete (de exemplu CPDC, MONEYVAL, le GRECO ou T-CY), cu privire la formele specifice ale crimei organizate.

### 3.5. Recuperarea activelor

Obiectivul combaterii COT nu este doar de a urmări autorii infracțiunilor; este vorba și de a-i priva de produsul infracțiunii. Este deci esențial să se urmărească repede parcursul activelor în diferite țări și să se stabilească o coordonare transnațională eficientă și un contact direct între organismele însărcinate de recuperarea lor. Sechestrul și blocarea activelor duce lipsă de eficacitate și trebuie să se reflecteze mai mult la mecanismele destinate să accelereze cooperarea la acest nivel și la o mai bună aplicare a lor.

Activele de origine infracțională sunt o sursă de preocupare din ce în ce mai mare în numeroase țări. Ele nu doar alimentează corupția și crima organizată ci constituie și o sursă solidă de finanțare a terorismului. Produsele infracțiunii, dacă sunt de mare amploare, conferă o putere economică dar și un anumit prestigiu și o influență politică organizațiilor infracționale implicate, ceea ce sporește cu atât mai mult amenințarea pe care o reprezintă aceste organizații pentru societate.

Conferind putere și influență organizațiilor infracționale, dominația produselor infracțiunii în economie dezechilibrează concurența între actorii economici, subminează finanțele publice, dăunează statului de drept, valorilor democratice și drepturilor omului, încurajează corupția și exercită o influență primejdioasă asupra întregii societăți.

Experiența serviciilor represive arată că nu este suficient să fie arestați infractorii pentru a eradica organizațiile lor: trebuie recuperate și activele provenite din activitățile lor. Fără un plan global care să vizeze să fie luate înapoi produsele infracțiunii de la funcționarii corupți, de la traficanți și de la grupurile infracționale organizate, nu va fi posibil să se pună capăt activităților infracționale care dăunează bunei guvernante și transparenței sectorului public și scad încrederea populației în puterile publice.

Convenția Consiliului Europei referitoare la spălarea, depistarea, sechestrul și confiscarea produselor infracțiunii și la finanțarea terorismului, convenția UNTOC și convenția UNACA fac parte dintre instrumentele de constrângere care oferă o ocazie unică de a concepe o reacție la nivel mondial și regional a acestei probleme.

### ***Slăbiciuni și probleme constatate***

Inițiative promițătoare sunt în curs pentru a remedia lipsa de cooperare și de partajare a informațiilor între statelor. Rețeaua Camden grupează, în cadrul Europol, autoritățile competente în materie de recuperare a activelor și inițiativa pentru restituirea activelor furate (SAR) oferă exemple de mecanisme regionale și internaționale care încurajează cooperarea între procurori și anchetatori.

În ciuda eforturilor inițiativelor și convențiilor internaționale, cooperarea judiciară rămâne insuficientă din cauza lipsei dublei incriminări. Chiar dacă un stat solicitant respectă toate cerințele statului solicitat, pot să apară alte probleme, cum ar fi lipsa de cunoștințe, o lipsă de voință sau resursele insuficiente la nivelul central pentru a sprijini anchetelor necesare recuperării activelor.

Există două mari abordări cu privire la produsele infracțiunii. Prima constă în a lega confiscarea de condamnarea penală. În acest caz, chiar dacă este probabil ca bunurile unui suspect să provină dintr-o infracțiune penală și dacă proprietarul sau deținătorul nu poate să dovedească legalitatea dobândirii, confiscarea ne va fi permisă. Conform acestui sistem, confiscarea este supusă aceluiași exigențe de probă precum condamnarea unui individ.

Cea de-a doua abordare permite unui judecător să dispună confiscarea civilă a bunurilor, fără condamnare penală cu condiția ca bunurile respective să rezulte din activități infracționale sau să fie folosite pentru a îndeplini activități criminale.

Exemplul este aici practica italiană a anchetatorilor referitoare la crima organizată. Când un acuzat trebuie să răspundă pentru un rol major în crima organizată în cadrul unei organizații infracționale sau a unor activități infracționale regulate, judecătorul dispune confiscarea capitalurilor, a mărfurilor sau a oricărui alt bun de care dispune acuzatul și pentru care a putut respinge probele de proveniență ilicită culese de ministerul public cu condiția ca valoarea activelor și a bunurilor respective să fie disproporționată în raport cu declarația de venituri a celui în cauză sau activității sale comerciale. Mai trebuie menționat că în practica italiană a măsurilor preventive și mai ales confiscarea activelor cu o valoare disproporționată în raport cu veniturile oficiale se bazează pe modulul confiscării civile a activelor obținute în mod ilicit; ea poate fi dispusă de către judecător în vreme ce motivele condamnării pentru infracțiunii de participare la o organizație infracționale sunt insuficiente dar bănuielile de proximitate ale celui în cauză cu grupurile infracționale sunt mai mult decât suficiente.

Este posibilă confiscarea capitalurilor, a mărfurilor sau a altor bunuri dobândite de către o persoană morală ca urmare a unei fapte de crimă organizată comisă de o entitate, de un reprezentat sau de o persoană fizică, care, în baza unor circumstanțe factuale, trebuie să fie

considerată ca o persoană care a acționat în avantajul sau în interesul acestei persoane morale. Dacă ea vizează exclusiv sau în principal realizarea de activități infracționale, persoana juridică respectivă este dizolvată. Bunurile rezultate din lichidare sunt de asemenea confiscate.

Totuși, complexitatea anchetelor financiare și numeroasele condiții ce trebuie îndeplinite pentru a obține informațiile bancare în mai multe țări complică detectarea și confiscarea produselor infracțiunii. Bunurile grupurilor infracționale organizate sunt deseori deținute nominal de alte persoane, mai ales de părinți sau de prieteni. Firmele implicate sunt gestionate de marionete fără cazier judiciar.

Datorită creșterii instrumentelor și posibilităților oferite de sectorul financiar, infractorii nu le este greu să disimuleze originea bunurilor lor, cu ajutorul sfaturilor oferite de economiști, de contabili sau de juriști. Atrăși de câștig, acești specialiști își pun cunoștințele în serviciul de reciclare al banilor murdari în economia națională.

Astăzi, infractorii profită de mondializarea economiei pentru a transfera rapid fonduri prin sistemul bancar on-line, a cazinourilor virtuale, a licitațiilor sau a cardurilor bancare. Ei folosesc fațade legale pentru a reinvesti câștigurile lor ilicite.

De aceea este esențial să fie urmărite rapid activele în diferite țări și să fie asigurată o coordonare eficientă și un contact direct cu organismele însărcinate de recuperarea activelor. Dacă această coordonare nu are o bază solidă, va fi imposibil să fie deschise cu succes proceduri formale de cooperare judiciară care vizează confiscarea produselor infracțiunii.

Grupurile infracționale organizate profită de slăbiciunile coordonării și de încetineala schimburilor între forțele de ordine și autoritățile judiciare la nivel internațional. Cu toate că nivelul ratificării instrumentelor internaționale și europene care tratează criminalitatea transnațională organizată este în creștere, subzistă totuși o lipsă de armonizare a definițiilor penale, a responsabilității persoanelor juridice și a instrumentelor de procedură penală.

Secretul bancar, recursul la companiile offshore precum și diferențele de priorități și lipsa de încredere între poliție și justiție fac și mai dificilă cooperarea eficientă. În anumite țări, voința politică de a ancheta activ tranzacțiile financiare suspecte lipsește. Pe timp de criză economică, anumite bănci și întreprinderi tind să-și asume riscul asupra transparenței și a măsurilor de prevenire disponibile împotriva spălării capitalurilor.

Statisticile disponibile despre recuperarea activelor confirmă ideea că mecanismele existente nu se dovedesc a fi eficiente pentru a trata problema atât din punct de vedere regional cât și internațional.

Gestionarea și folosirea bunurilor confiscate, aspecte importante ale procesului de confiscare, par a fi problematice în mai multe țări. Serviciile însărcinate de recuperarea activelor se întreabă zilnic, de exemplu, cum ar putea vinde bunurile confiscate, să gestioneze întreprinderile confiscate până la vânzarea lor sau să vândă produsele alimentare înainte ca acestea să nu mai poată fi consumate.

### ***Măsuri care pot fi luate în considerare***

Consiliul Europei ar putea întreprinde o serie de acțiuni pentru a îmbunătăți recuperarea produselor infracțiunilor:

- Inițiativele pentru a vedea ca statele membre ale Consiliului Europei să ratifice și să pună în practică deplin Convenția Consiliului referitoare la spălarea, depistarea, sechestrul și confiscarea produselor infracțiunii și la finanțarea terorismului din 2005<sup>47</sup> ar putea fi relansate precum și dispozițiile referitoare la confiscarea activelor care figurează în alte convenții ale Consiliului<sup>48</sup>.
- Consiliul ar putea vedea din punct de vedere politic ca blocarea și confiscarea produselor infracțiunii deținute de organizații infracționale să devină o prioritate a activităților de combatere a crimei organizate.
- Rezultatele efective obținute datorită confiscării și sechestrului produselor activităților organizațiilor internaționale ar trebui trecute în revistă într-un raport anual.
- Consiliul ar putea reflecta la posibilitatea de a crea un registru central sau o bază de date centrală a conturilor bancare și un registru al proprietății efective a persoanelor morale la nivel național.
- Legislația pentru a permite serviciilor represive specializate pentru a accede la informațiile financiare și la bazele de date pertinente (registre funciare și de proprietate, certificate de înmatriculare a vehiculelor, registre fiscale și bancare, informații financiare, etc.) ar putea fi revăzută pentru a putea ancheta rapid de la primele semne de spălare a banilor.
- Ar fi util să se analizeze în ce măsură legislația statelor membre ale Consiliului reglementează mecanismele de sechestr și de blocare rapidă a activelor și cum acestea sunt aplicate într-un cadru transnațional.
- Un sistem eficient ar trebui să fie creat a gestiona activele confiscate astfel încât să nu își piardă din valoare.
- Trebuie create regimuri eficiente de confiscare. Acestea ar trebui să prevadă „reportul greutății probei” pentru cazurile de crimă organizată sau pentru construcții juridice similare care vizează simplificarea confiscării activelor ilicite ale marilor delincvenți.
- În scopul confiscării, bunurile înregistrate în mod fictiv pe numele unor terți sau posedate de persoane fizice sau juridice intermediare jucând rolul unor marionete ar trebui considerate ca fiind la dispoziția acuzatului.
- Anchetele deschise împotriva crimei organizate ar trebui să se sprijine pe o perspectivă financiară pentru a da poliției și parchetului informații suplimentare pentru a orienta ancheta în buna direcție, ceea ce facilitează și detectarea fluxurilor financiare ilicite și a produselor infracțiunii.
- Este important să fie asigurată o participare activă și un maxim de coordonare și de cooperare între serviciile competente ale parchetului, ale poliției și ale administrației. Această coordonare sporită ar trebui să treacă prin crearea de grupuri de lucru comune între procuror și anchetatori. În această privință, deschiderea unei anchete paralele pentru fapte de spălare a capitalurilor în țările unde activele ilicite sunt afectate și disimulate ar trebui să fie recomandată drept un exemplu de bune practici ce trebuie urmate.
- Trebuie create norme și proceduri internaționale de a partaja activele între țări, pentru a contracara economia infracțională printr-o abordare completă și rentabilă. Statele ar trebui să fie încurajate să ofere o cooperare judiciară pe această bază.

<sup>47</sup> Mai trebuie notat că, în timp ce Convenția Consiliului Europei referitoare la combaterea traficului de persoane, adoptată tot în 2005, a fost ratificată în 20 noiembrie 2014 de către 42 de state parte, doar 25 de state membre au ratificat convenția referitoare la spălarea capitalurilor din 2005.

<sup>48</sup> A se vedea de exemplu Consiliului Europei relativă la traficul de ființe umane, al cărei articol 23,3 impune confiscarea activelor ilicite care provin din acest trafic: „fiecare parte adoptă măsurile legislative și altele care se dovedesc necesare pentru a permite confiscarea sau privarea de alte instrumente sau produse ale infracțiunilor penale stabilite în baza articolelor 18 și 20, paragraful a, al prezentei convenții, sau a bunurilor a căror valoare corespunde acestor produse.”

Aranjamentele ad-hoc, memorandumile de acord sau acordurile de cooperare bilaterale ar trebui să fie semnate în acest scop.

- Activele ilicite ar trebui, după recuperarea lor, să fie utilizate în profitul colectivității de exemplu, pentru a oferi o indemnizație victimelor sau pentru a finanța acțiuni sociale. Trebuie analizat dacă activele recuperate ar putea fi folosite în scopul incitării serviciilor represive așa cum este cazul în anumite țări, de exemplu în Franța.
- Trebuie organizate cursuri speciale pentru a sensibiliza mai mult actorii combaterii infracțiunilor, pentru polițiști și pentru procurori. Aceste cursuri ar trebui să depășească frontierele naționale și să contribuie la actualizarea competențelor operaționale ale agenților serviciilor represive precum și la crearea unei rețele informale între ele.

## 4. Recomandări și propuneri de viitoare măsuri

### 4.1. Recomandări generale

1. Trebuie promovată o acțiune coordonată împotriva COT. Combaterea acestui flagel cere în fapt coordonare a activităților: este important să fie coordonate măsurile și inițiativele luate de Națiunile Unite, de Consiliul Europei, UE, OSCE, OCDE și alte organizații care luptă activ împotriva COT. Inițiativele UE, în deosebi, trebuie să fie coordonate cu cele ale Consiliului deoarece COT care face ravagii în UE își are rădăcinile în țările terțe și un număr de organizații infracționale acționând în UE provin la origine din state membre ale Consiliului Europei, au legături cu cele care sunt sau au fost stabilite.
2. Trebuie coordonate activitățile Națiunilor Unite referitoare la Convenția din Palermo cu inițiativele luate de Consiliu în spațiul său și să țină cont de constatările organelor de control ale Organizației. Este important să se evite orice suprapunere de activitate și alocarea ineficientă a resurselor pentru a face față acestei provocări mondiale.
3. Definirea măsurilor care trebuie luate ar trebui să încerce să determine în ce măsură ordinele juridice naționale au aplicat convențiile și recomandările Consiliului și convențiile ONU. Consiliul a elaborat numeroase recomandări și convenții referitoare la combaterea COT. Aceste instrumente, asociate Convenției de la Palermo, care a fost ratificată de ansamblul statelor membre ale Consiliului, subliniază faptul că, în acest moment precis, prioritatea nu pare să stabilească noi instrumente juridice la un nivel internațional. Totuși, în caz de nevoie, Consiliul ar trebui să examineze acest lucru.
4. Trebuie continuată analiza motivelor pentru care instrumentele juridice în vigoare referitoare la combaterea COT nu sunt corespunzător aplicate. Examinarea acestor motive ar fi un prim pas spre conceperea unor strategii și programe complete.
5. Pentru o mai bună evaluare a situației COT, ar trebui să fie luată în considerare crearea unei entități de combatere a COT, care ar regrupa toate informațiile și datele culese de diferite organe de control. Dacă nu este considerată adecvată crearea acesui „organ de coordonare a combaterii COT”, toate organele de control ale Consiliului care tratează infracțiuni grave ce țin din categoria COT sau sunt direct legate de aceasta, ar trebui să fie capabile de a lua în considerare fenomenul COT în ansamblu, pentru a adopta o abordare globală vizând să întărească eficacitatea combaterii acestei infracțiuni, definirea de strategii comune și unindu-și eforturile.
6. Organele de control ale Consiliului ar trebui să acorde mai multă atenție amenințării COT. Sensibilizarea la caracterul mondial ale pericolelor COT este indispensabilă: problemele transnaționale trebuie să fie tratate la nivel transnațional cu ajutorul instrumentelor transnaționale. Fără o acțiune coordonată, efectul de „pată de ulei” al acestui fenomen va sfârși prin a afecta țările care astăzi le neglijează.
7. Este importantă încurajarea de către Consiliu a statelor membre pentru ca societatea civilă să participe la lupta împotriva lui COT sensibilizând și protejând victimele sale. Trebuie să fie continuate activitățile de întărire a capacităților autorităților represive, a judecătorilor și procurorilor să combată eficient împotriva COT (de exemplu printr-o cooperare internațională, crearea de programe de protecție a martorilor, recurgerea la tehnologiile speciale de anchetă și recuperarea activelor). Difuzarea și schimbul de bune practici de pedepsire penală a COT ar trebui să fie intensificate.
8. Trebuie să se reflecteze mai mult la necesitatea de a adopta o strategie reciprocă mutuală paneuropeană vizând în același timp să prevadă și să suprimă ansamblul fenomenului de mare criminalitate organizată.

#### 4.2. Îmbunătățirea cooperării judiciare și polițienești

1. Consiliul ar trebui să elaboreze un plan de acțiune al cărui scop să fie sporirea creșterii între statele membre care nu pot decât favoriza cooperarea. Trebuie să analizeze mai mult măsurile adoptate în UE pentru a ști dacă unele dintre ele ar putea sau ar trebui să fie extinse la spațiul Consiliului Europei.
2. Consiliul ar trebui să ia măsuri politice în favoarea ratificării convențiilor pertinente. Statele ar trebui să verifice dacă este indispensabilă ca ei să mențină unele dintre rezerve și declarații.
3. Este importantă promovarea de către Consiliul a aderării statelor terțe la aceste convenții, precum și încheierea de acorduri și de proiecte de cooperare cu statele non-membre.
4. Consiliul ar trebui să analizeze gradul de armonizare al cadrului juridic național relativ la COT printre statele membre și să verifice, dacă este cazul, dacă diferențele riscă să cauzeze să fie un obstacol în coordonarea inițiativelor și în eficacitatea cooperării. Dacă asemenea divergențe ar exista, Consiliul ar trebui să identifice domeniile pentru care s-ar putea lua în considerare armonizarea dispozițiilor juridice sau să fie făcute compatibile.
5. Ar trebui luate măsurile concrete suplimentare pentru a remedia încetineala actuală a operațiunilor de cooperare internațională, evitarea refuzurilor nefondate și de a crea dispozițiile a căror scop este clasarea în ordinea priorității cooperării în combaterea COT. Convențiile referitoare la cooperarea judiciară în sensul larg, incluzând ansamblul convențiilor pertinente, cum ar fi cele despre extrădare, transferul deținuților etc., oferă un cadru juridic suficient pentru a permite o cooperare eficientă; dar aplicarea lor rămâne inefficientă. Termenele excesive sunt incompatibile cu o reacție penală eficientă. Într-o societate dominată de noile tehnologii, aceste termene vor sfârși prin a exclude orice posibilitate de urmărire sau de recuperarea a activelor.
6. Este importantă favorizarea de către Consiliu a evoluției modelelor de cooperare internațională pentru a le trece de la stadiul de cereri clasice de cooperare judiciară la cel de cooperare strânsă și de anchete făcute în paralel în mod coordonat. În acest scop, trebuie încurajată ratificarea celui de-al doilea Protocol adițional la Convenția europeană de cooperare judiciară în materie penală din 2001 – care oferă un cadru echipelor comune de anchetă.
7. Consiliul ar trebui să promoveze relaționarea și extinderea rețelelor de poliție și de justiție care există deja în peisajul paneuropean. Trebuie studiată posibilitatea de a crea o unitate care să reprezinte statele membre ale Consiliului Europei și non-membre ale UE la Eurojust, pentru o cooperare în anume domenii ale COT. Încheierea de acorduri de cooperare și de memorandumuri de acord ar trebui să fie încurajată cu condiția ca ele să fie însoțite de garanțiile care se impun în materie de protecție a drepturilor omului, mai ales pentru protecția datelor și dreptul la respectul vieții private.
8. Trebuie să se reflecteze la mărirea la nivelul organizației a rețelelor de puncte de contact în ansamblul statelor membre ale Consiliului. Crearea unei rețele instituționalizate de puncte de contact la nivelul Organizației (CoEJN) este recomandată.
9. Consiliul ar trebui să susțină programele care vizează garantarea serviciilor centrale, punctele de contact și judecătorii care participă la cooperarea judiciară au pregătirea și competențele lingvistice necesare și sunt supuși la indicatori de performanță specifice.



#### **4.3. Recurgerea la tehnicile speciale de anchetă**

1. Trebuie să se realizeze studiile științifice și comparative pentru a culege informațiile pertinente despre cadrul juridic aplicabile între statele membre ale Consiliului la TSA și despre posibilitatea de a le armoniza.
2. Este important să fie analizat de către Consiliu modul practic al tehnicilor speciale de anchetă și să se stabilească dacă ele sunt utilizate în amont și până la ce punct măsurile luate cu titlu preventiv sau ca reacție pentru a pedepsi penal COT sunt reglementate. Trebuie de asemenea să fie studiate măsurile concrete care vizează garantarea dreptului la protecția datelor și la respectul vieții private. Se impune analizarea oricărei probleme referitoare la primirea mijloacelor de probă reunite în cursul unei anchete transnaționale în cadrul statelor membre ale Consiliului Europei. Cu privire la aceasta, Consiliul ar trebui să joace un rol major în definirea principiilor care pot fi aplicate procedurilor penale transnaționale.

#### **4.4. Martori, martorii acuzații și colaboratori**

1. Consiliul ar trebui să realizeze studii pentru a înțelege de ce nu funcționează corect programele de protecție sau cum ar putea fi îmbunătățite. În cadrul combaterii COT, exfiltrarea martorilor protejați ar trebui să fie mai mult examinată și evaluată, pentru a înțelege dacă slăbiciunile se explică printr-o lipsă de resurse sau printr-o lipsă de încredere a martorilor față de programele de protecție din țara lor etc.
2. Trebuie examinate mult înainte măsurile ce au ca scop incitarea colaboratorilor să coopereze. În această privință, se pot studia diferitele forme de înțelegeri penale și de acorduri de cooperare pre-judiciară susceptibile de a duce la o reducere a pedepsei. Ar trebui să fie luate în considerare riscurile și avantajele așteptate ale acestor măsuri.

#### **4.5. Sinergii și cooperarea cu alte entități**

1. Sinergiile administrative trebuie promovate sistematic, mai precis cooperarea între autoritățile represive pe de o parte și autoritățile administrative (de exemplu, celulele de supraveghere financiară) și entitățile private (de exemplu băncile și societățile de transport).
2. Este importantă promovarea cooperării transnaționale prin informarea agenților de legătură cu privire la importanța sinergiilor administratie și încurajarea schimbului de informații pertinente pentru punctele de contact naționale.

#### **4.6. Recuperarea activelor**

1. Rezultatele efective obținute datorită sechestrului, a gestionării și confiscării produselor infracțiunii organizațiilor criminale ar trebui trecute în revistă într-un raport anual. Executarea rapidă a cererilor de blocare a activelor ar trebui să fie o prioritate.
2. Ar trebui să fie verificată existența birourilor centrale de recuperare și gestionare a activelor în statele membre ale Consiliului Europei și să fie analizată eficacitatea acestor în vederea definirii modelului care trebuie urmat și crearea unei unități specializate în recuperarea activelor.
3. Consiliul ar putea studia mult înainte eficacitatea unui registru național centralizat al conturilor bancare.

## 5. Concluziile grupului de redactare

În ciuda multiplelor inițiative deja lansate de alte organizații internaționale și supranaționale, există unele domenii în care Consiliul Europei ar putea și ar trebui să joace un rol important în combaterea COT, mai ales pe teritoriul paneuropean.

Organizația ar trebui să joace un rol cheie în crearea unei noi rețele paneuropene de cooperare judiciară în materie penală precum și în stabilirea legăturilor între diferitele rețele existente pentru a promova această cooperare. Consiliul este cel mai bine plasat pentru a favoriza acordurile de cooperare în domenii specifice unde o cooperare mai eficientă a statelor se dovedește a fi indispensabilă.

Dacă există o lipsă de voință politică în crearea mecanismelor de cooperare între statele membre ale Consilului, acesta din urmă ar trebui să studieze motivele și să definească abordarea politică care trebuie urmată pentru a ajuta la depășirea obstacolelor care pot interveni în combaterea COT.

Cu toate că această care albă încearcă să formuleze propuneri pe cât de precise posibil, mai multe date empirice sunt necesare pentru a defini exact măsurile ce trebuie create. Trebuie stabilite prioritățile în cadrul acțiunilor propuse în vederea adoptării ulterioare a unui program pe etape sau a unei foi de parcurs care să prevadă măsuri și acțiuni mai concrete.

## **Anexa 1 - selecție de texte**

### **Națiunile Unite**

Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate, adoptată de Adunarea generală în Rezoluția 55/25 din 15 noiembrie 2000 și protocoalele sale adiționale; Protocolul său adițional care vizează prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, mai ales de femei și de copii; Protocolul adițional împotriva traficului de migranți pe mare, sol, aer, și Protocolul adițional împotriva fabricării și traficului ilicit de arme de foc, de componente, elemente și muniții.

Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției, adoptată de Adunarea generală în Rezoluția 58/4 din 31 octombrie 2003

Proiectul de studiu aprofundat despre criminalitatea informatică al ONUDC care nu a fost încă adoptat.

### **Consiliul Europei**

Convenția europeană de cooperare judiciară în materie penală (STE no 30), Protocolul său adițional (STE no. 99) și al Doilea Protocol adițional (STE no. 182).

Convenția europeană despre valoarea internațională a sentințelor represive (STE no. 70)

Convenția europeană despre transmiterea procedurilor represive (STE no. 73)

Convenția europeană referitoare la despăgubirea victimelor unor infracțiuni violente (STE no. 116)

Convenția referitoare la operațiunile financiare ale „inițiatorilor” (STE no. 130) și protocolul său adițional (STE no. 133)

Convenția cu privire la spălarea, depistarea, sechestrul și confisacrea produselor infracțiunii (STE no. 141)

Acordul referitor la traficul ilicit pe mare, punând în practică articolul 17 din Convenția Națiunilor Unite referitoare la traficul ilicit de stupefiante și de substanțe psihotrope (STE no 156)

Convenția penală referitoare la corupție (STE no. 173) și Protocolul său adițional (STE no. 191)

Convenția civilă referitoare la corupție (STE no. 174)

Convenția referitoare la criminalitatea informatică (STE no. 185)

Convenția referitoare la combaterea traficului de persoane (STCE no. 197)

Convenția referitoare la spălarea, depistarea, sechestrul și confiscarea produselor infracțiunii și la finanțarea terorismului (STE no. 185)

Convenția referitoare la contrafacerea produselor medicamentoase și la infracțiunile similare care amenință sănătatea publică (STE no. 211)

## **Uniunea Europeană**

Directiva 91/308/CE din 10 iunie 1991 referitoare la prevenirea și folosirea sistemului financiar în scopul spălării capitalurilor

Acțiunea comună referitoare la cadrul schimbului de magistrați de legătură vizând îmbunătățirea cooperării judiciare între statele membre ale Uniunii europene, 96/277/JAI, 27 aprilie 1996

Acțiunea comună referitoare la incriminarea participării la o organizație infracțională în statele membre ale Uniunii europene, 98/733/JAI, 21 decembrie 1998

Decizia-cadru 2002/584/JAI a Consiliului, din 13 iunie 2002, referitoare la mandatul european de arestare și la procedura de înmânare între statele membre, și actele modificatoare ulterioare

Decizia-cadru 2002/465/JAI a Consiliului, din 13 iunie 2002, referitoare la echipele comune de anchetă (și Raportul Comisiei referitor la transpunerea juridică a Deciziei-cadru 2002/465/JAI a Consiliului, din 13 iunie 2002, referitoare la echipele comune de anchetă, COM (2004) 0858).

Decizia-cadru 2003/577/JAI a Consiliului, din 22 iulie 2002, referitoare la executarea în Uniunea Europeană a hotărârilor de indisponibilizare a bunurilor sau a mijloacelor de probă

Decizia-cadru 2005/212/JAI a Consiliului, din 24 iunie 2005, referitoare la confiscarea produselor, a instrumentelor și a bunurilor în raport cu infracțiunea

Directiva 2005/60/CE referitoare la prevenirea folosirii sistemului financiar în scopul spălării capitalurilor și finanțării terorismului

A treia directivă împotriva spălării capitalurilor și Convenția Consiliului Europei no 198 referitoare la spălarea, depistarea, sechestrul și confiscarea produselor infracțiunii și la finanțarea terorismului

Strategia antidrog a UE (2005-2012) și Planul său de acțiune (2009-2012)

Decizia-cadru 2006/783/JAI a Consiliului, din 6 octombrie 2006, referitoare la aplicarea principiului de recunoaștere reciprocă a hotărârilor de confiscare

Decizia-cadru 2006/950/JAI a Consiliului, referitoare la simplificarea schimbului de informații între serviciile represive ale statelor membre ale UE

Decizia-cadru 2008/977/JAI a Consiliului, din 27 noiembrie 2008, referitoare la protejarea datelor cu caracter personal prelucrate în cadrul cooperării polițienești și judiciare în materie penală

Decizia-cadru 2008/976/JAI a Consiliului, din 16 decembrie 2008, referitoare la Rețeaua judiciară europeană

Rezoluția Consiliului din 25 septembrie 2008 pe plan european global de combatere a contrafacerii și a pirătăriei

Directiva 2008/99/CE a Parlamentului european și a Consiliului, din 19 noiembrie 2008 referitoare la protejarea mediului prin dreptul penal

Rezoluția Consiliului din 23 octombrie 2009 referitoare la o strategie consolidată pentru cooperarea vamală

Decizia 2009/371/JAI a Consiliului cu privire la crearea Oficiului european de poliție Europol

Decizia 2009/426/JAI a Consiliului din 16 decembrie 2008 referitoare la consolidarea Eurojust modificând decizia 2002/187/JAI care a înființat Eurojust în vederea consolidării combaterii formelor grave de criminalitate

Concluziile Consiliului Uniunii europene referitoare la lupta împotriva folosirii, în scopuri infracționale, a comunicărilor electronice și a anonimatului acestora, a 2908 reuniune a JAI a Consiliului, Bruxelles, 26 și 27 februarie 2008

Concluziile Consiliului care susțin lucrul legislativ realizat de Consiliul Europei în domeniul justiției penale, a 2927 a reuniune a JAI a Consiliului, Bruxelles, 26 și 27 februarie 2009

Programul de la Stockholm pentru libertate, justiție și securitate și Planul de acțiuni pentru aplicarea Programului de la Stockholm (COM(2010)0171)

Proiectul de concluzii al Consiliului din 20 mai 2010 referitor la prevenirea traficului de deșeuri și combaterea acestui fenomen, în mod deosebit a traficului internațional

Directiva 2011/36/UE a Parlamentului european și a Consiliului din 5 aprilie 2011 referitoare la prevenirea traficului de persoane și la combaterea acestui fenomen și la protecția victimelor

Proiectul revizuit de concluzii ale Consiliului referitor la noua strategie a UE în vederea eradicării traficului de persoane pentru perioada 2012-2016, reuniunea JAI a Consiliului, Luxemburg, 25 octombrie 2012

Directiva 2014/42/UE a Parlamentului european și a Consiliului din 3 aprilie 2014 referitoare la indisponibilizarea și confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunii în Uniunea Europeană.

## **Anexa 2 – Lista abrevierilor**

BCN – Birouri centrale naționale

BKBOP – Oficiul de coordonare a combaterii crimei organizate și a altor tipuri de infracțiuni periculoase pe teritoriul statelor din Comunitatea statelor independente

CARICC – Centrul regional de informare și de coordonare pentru Asia centrală cu privire la combaterea traficului de substanțe psihotrope și a precursorilor lor

CARIN – Rețeaua Camden care regrupează autoritățile competente în materie de recuperare a activelor

CDPC – Comitetul european pentru probleme infracționale

CEDH – Curtea europeană a drepturilor omului

CODEXTER – Comitetul de experți în terorism

COEJN – Rețeaua judiciară la nivelul Consiliului Europei

COT – Crima organizată transnațională

Curtea - Curtea europeană a drepturilor omului

ECE – Echipele comune de anchetă

Europol – Oficiul de poliție al UE

GRECO – Grupul de state împotriva corupției

GRETA – Grupul de experți pentru combaterea traficului de persoane

Grupul Pompidou – Grupul de cooperare în materie de combatere a abuzului și a traficului ilicit de stupefiante

GR-PC-COT – Grupul de redactare ad-hoc cu privire la crima organizată transnațională

GUAM – Organizația pentru democrație și dezvoltare economică

Iber RED – Rețeaua ibero-americană pentru cooperare juridică internațională

IMoLIN – Rețeaua internațională de informare cu privire la spălarea banilor

Interpol – Organizația internațională de poliție

MEDICRIME – Convenția Consiliului Europei referitoare la contrafacerea produselor medicamentoase și la infracțiunile similare care amenință sănătatea publică

MONEYVAL – Comitetul de experți referitor la evaluarea măsurilor de combatere a spălării capitalurilor și a finanțării terorismului

MTIC – Frauda intracomunitară la TVA (de tip carusel)

OCDE – Organizația de cooperare și de dezvoltare economică

OLAF – Oficiul european de luptă antifraudă

ONU – Organizația internațională a Națiunilor Unite

ONUDC – Oficiul Națiunilor Unite împotriva drogurilor și crimei

OSCE – Organizația pentru securitate și cooperare în Europa

PCC SEE – Convenția de cooperare polițienească pentru Europa de Sud-Est

PC-OC – Comitetul de experți pentru funcționarea convențiilor europene referitoare la cooperare în domeniul penal

RJE – Rețeaua judiciară europeană

SOCTA – Evaluarea amenințării legate de crima organizată

StAR – Inițiativa comună pentru recuperarea activelor furate

T-CY – Comitetul Convenției referitoare la criminalitatea informatică

TIC – Tehnologiile de informare și de comunicare

TSE – Tehnicile speciale de anchetă

UE – Uniunea europeană

UNCAC – Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției

UNTOC – Convenția Națiunilor Unite împotriva crimei organizate transnaționale

VLEC – Centrul virtual de aplicare al legilor