



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 10.4.2026
COM(2026) 156 final

**RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU ȘI
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN**

**privind aplicarea Regulamentului (UE) 2018/1805 al Parlamentului European și al
Consiliului din 14 noiembrie 2018 privind recunoașterea reciprocă a ordinelor de
indisponibilizare și de confiscare**

Cuprins

1.	INTRODUCERE	2
2.	CONSIDERAȚII GENERALE ALE EVALUĂRII	5
2.1.	Chestiuni generale.....	5
2.2.	Termenele și timpii de răspuns [articolele 9 și 20; Articolul 7 alineatul (2) și articolul 18 alineatul (5)]	6
2.3.	Amânarea executării și imposibilitatea executării (articolele 10, 13, 21 și 22)	7
2.4.	Comunicarea între autoritățile competente și cu persoanele afectate (articolele 25 și 32) .	8
2.5.	Costuri (articolul 31).....	9
2.6.	Alte aspecte.....	9
3.	PUNCTE SPECIFICE DE EVALUARE ÎN CONFORMITATE CU ARTICOLUL 38	11
3.1.	Posibilitatea de a formula și de a retrage declarații în temeiul articolului 4 alineatul (2) și al articolului 14 alineatul (2)	11
3.2.	Interacțiunea dintre respectarea drepturilor fundamentale și recunoașterea reciprocă a ordinelor de indisponibilizare și de confiscare (articolele 8 și 19).....	11
3.3.	Gestionarea și înstrăinarea bunurilor indisponibilizate și confiscate, inclusiv restituirea și despăgubirea (articolele 28, 29 și 30).....	14
4.	PROPUNERI ALE PĂRȚILOR INTERESATE	16
4.1.	Statele membre.....	16
4.2.	Eurojust	18
5.	CONCLUZIE	19

1. INTRODUCERE

Organizațiile criminale care operează la nivel transfrontalier, inclusiv rețelele infracționale cu grad ridicat de risc, urmăresc, în principal, câștigul financiar. Potrivit celei mai recente Evaluări a amenințării pe care o reprezintă formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată în Uniunea Europeană (SOCTA UE)¹, publicată de Europol în 2025, criminalitatea organizată generează profituri de miliarde de euro în UE în fiecare an. Aceasta conduce la un număr tot mai mare de victime și generează costuri substanțiale pentru statele membre în ceea ce privește combaterea și reducerea daunelor provocate de o astfel de activitate infracțională. Profiturile ilicite sunt transferate peste granițe în scopul spălării banilor, permițând organizațiilor criminale să își creeze o bază financiară. Acest lucru, la rândul său, le permite să își continue activitățile infracționale, să finanțeze corupția și să se infiltreze în economiile legitime. Prin urmare, disponibilitatea produselor infracțiunii reprezintă o amenințare semnificativă la adresa integrității economiei și a societății, erodând statul de drept și drepturile fundamentale.

În acest context, privarea infractorilor, în special a membrilor organizațiilor criminale, de produsele infracțiunilor pe care le-au săvârșit este esențială pentru combaterea amenințării grave reprezentate de criminalitatea organizată. Eforturile în acest sens trebuie intensificate în mod semnificativ, deoarece ratele de confiscare în cadrul UE se mențin foarte scăzute. Acest lucru este important și pentru victimele criminalității, deoarece măsurile de indisponibilizare și de confiscare reprezintă instrumente esențiale pentru facilitarea despăgubirilor și a restituirii bunurilor către proprietarii lor legitimi.

Regulamentul (UE) 2018/1805 privind recunoașterea reciprocă a ordinelor de indisponibilizare și de confiscare² (denumit în continuare „regulamentul”) a fost adoptat ca recunoaștere a faptului că o cooperare transfrontalieră eficientă este esențială pentru indisponibilizarea și confiscarea în mod eficient a instrumentelor și produselor unei infracțiuni. Regulamentul este unul dintre elementele esențiale ale puzzle-ului mai larg care constituie cadrul juridic al UE pentru combaterea spălării banilor și a criminalității organizate³ și a înlocuit Deciziile-cadru 2003/577/JAI⁴ și 2006/783/JAI⁵, care aveau o sferă de aplicare mai restrânsă și care se aplică în prezent numai cooperării cu și dintre Danemarca și Irlanda.

¹ Disponibil la adresa [The changing DNA of serious and organised crime – EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2025 \(EU-SOCTA\) \[ADN-ul în schimbare al formelor grave de criminalitate și al criminalității organizate – Evaluarea amenințării pe care o reprezintă formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată în Uniunea Europeană 2025 \(SOCTA UE\) | Europol\]](#).

² JO L 303, 28.11.2018, p. 1.

³ Instrumentele care sunt interconectate din punct de vedere material și operațional cu regulamentul includ, printre altele: Directiva 2014/41/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind ordinul european de anchetă în materie penală (JO L 130, 1.5.2014, p. 1); Directiva (UE) 2024/1260 a Parlamentului European și a Consiliului din 24 aprilie 2024 privind recuperarea și confiscarea activelor (JO L, 2024/1260, 2.5.2024); și *acquis-ul* UE în materie de combatere a spălării banilor, în special Directiva (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului (astfel cum a fost modificată) (JO L 141, 5.6.2015, p. 73).

⁴ Decizia-cadru 2003/577/JAI a Consiliului din 22 iulie 2003 privind executarea în Uniunea Europeană a ordinelor de înghețare a bunurilor sau a probelor (JO L 196, 2.8.2003, p. 45).

⁵ Decizia-Cadru 2006/783/JAI a Consiliului din 6 octombrie 2006 privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce pentru hotărârile de confiscare (JO L 328, 24.11.2006, p. 59).

În temeiul articolului 82 alineatul (1) litera (a) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), regulamentul stabilește norme care obligă statele membre să recunoască, fără alte formalități, ordinele de indisponibilizare și ordinele de confiscare emise de alte state membre în cadrul procedurilor în materie penală și să execute aceste ordine pe teritoriul lor. Regulamentul presupune că deciziile care urmează să fie recunoscute și executate vor fi întotdeauna luate în conformitate cu principiile legalității, subsidiarității și proporționalității. De asemenea, regulamentul urmărește să asigure că drepturile persoanelor afectate de recunoașterea unor astfel de ordine sunt respectate în conformitate cu Carta drepturilor fundamentale a UE și cu *acquis-ul*⁶ UE în materie de drepturi procedurale. Astfel cum se indică în considerentul 13, regulamentul se aplică tuturor ordenelor de indisponibilizare și de confiscare emise în cadrul procedurilor în materie penală. „Proceduri în materie penală” este o noțiune autonomă de drept al Uniunii, interpretată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Noțiunea cuprinde toate tipurile de ordine de indisponibilizare și de confiscare emise în urma unei proceduri inițiate ca urmare a săvârșirii unei infracțiuni. Aceasta include, dar nu se limitează neapărat la ordinele care intră în domeniul de aplicare al Directivei (UE) 2024/1260⁷. În schimb, ordinele de confiscare emise în cadrul procedurilor în materie civilă sau administrativă nu intră în domeniul de aplicare al regulamentului.

Articolul 38 din regulament prevede obligația Comisiei de a prezenta Parlamentului European, Consiliului și Comitetului Economic și Social European un raport privind aplicarea regulamentului, inclusiv informații cu privire la:

- (a) posibilitatea statelor membre de a formula și a retrage declarații în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) și cu articolul 14 alineatul (2);
- (b) interacțiunea dintre respectarea drepturilor fundamentale și recunoașterea reciprocă a ordenelor de indisponibilizare și a ordenelor de confiscare;
- (c) aplicarea articolelor 28, 29 și 30 în raport cu gestionarea și înstrăinarea bunurilor indisponibilizate și confiscate și cu restituirea bunurilor către victime și despăgubirea victimelor.

Pentru a compila informațiile prevăzute la literele (a), (b) și (c), Comisia a trimis statelor membre un chestionar. Au fost primite răspunsuri din partea a 19 dintre cele 25 de state membre participante.

⁶ Directiva 2010/64/UE privind dreptul la interpretare și traducere în cadrul procedurilor penale (JO L 280, 26.10.2010, p. 1); Directiva 2012/13/UE privind dreptul la informare în cadrul procedurilor penale, (JO L 142, 1.6.2012, p. 1); Directiva 2013/48/UE privind dreptul de a avea acces la un avocat în cadrul procedurilor penale și al procedurilor privind mandatul european de arestare, precum și dreptul ca o persoană terță să fie informată în urma privării de libertate și dreptul de a comunica cu persoane terțe și cu autorități consulare în timpul privării de libertate (JO L 294, 6.11.2013, p. 1); Directiva (UE) 2016/343 privind consolidarea anumitor aspecte ale prezumției de nevinovăție și a dreptului de a fi prezent la proces în cadrul procedurilor penale (JO L 65, 11.3.2016, p. 1); Directiva (UE) 2016/1919 privind asistența juridică gratuită pentru persoanele suspectate și persoanele acuzate în cadrul procedurilor penale și pentru persoanele căutate în cadrul procedurilor privind mandatul european de arestare, (JO L 297, 4.11.2016, p. 1); rectificare la Directiva (UE) 2016/1919 (JO L 91, 5.4.2017, p. 40); Directiva (UE) 2016/800 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2016 privind garanțiile procedurale pentru copiii care sunt persoane suspectate sau acuzate în cadrul procedurilor penale (JO L 132, 21.5.2016, p. 1).

⁷ Directiva (UE) 2024/1260 a Parlamentului European și a Consiliului din 24 aprilie 2024 privind recuperarea și confiscarea activelor (JO L, 2024/1260, 2.5.2024).

Aceste informații completează datele statistice pe care statele membre trebuie să le colecteze periodic de la autoritățile lor relevante și să le transmită Comisiei în fiecare an, în conformitate cu articolul 35 din regulament. Statisticile respective includ numărul ordinelor de indisponibilizare și al ordinelor de confiscare primite de un stat membru din partea altor state membre care au fost recunoscute și executate, precum și numărul ordinelor de indisponibilizare și de confiscare a căror recunoaștere și/sau executare a fost refuzată.

De asemenea, statele membre trebuie să transmită Comisiei următoarele statistici, în cazul în care acestea sunt disponibile la nivel central:

- (a) numărul de cazuri în care o victimă a primit despăgubiri sau i s-au restituit bunurile prin executarea unui ordin de confiscare în conformitate cu prezentul regulament; precum și
- (b) durata medie necesară executării ordinelor de indisponibilizare și a ordinelor de confiscare în conformitate cu regulamentul.

Comisia constată că nu toate statele membre au îndeplinit pe deplin cerințele prevăzute la articolul 35. Dintre statele membre, două nu au furnizat în mod constant date, în timp ce șase nu au furnizat informații pentru toți cei patru ani de la intrarea în vigoare a regulamentului (2021-2024). Totodată, formatul și comparabilitatea datelor primite variază, unele state membre furnizând doar date agregate pentru ordinele de indisponibilizare și de confiscare.

Prezentul raport se bazează, de asemenea, pe raportul Eurojust privind cazurile referitoare la Regulamentul 2018/1805⁸, care a fost publicat în septembrie 2025, precum și pe cercetările efectuate în cadrul proiectelor relevante finanțate prin programul „Justiție”⁹.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu a avut încă ocazia să pronunțe hotărâri cu privire la interpretarea regulamentului; cu toate acestea, o trimitere preliminară privind regulamentul, cauza C-8/24, este în prezent pendinte, concluziile avocatului general Richard de la Tour fiind prezentate la 12 iunie 2025. Dincolo de regulamentul în sine, Curții i s-a solicitat, de asemenea, să interpreteze Decizia-cadru 2006/783/JAI privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce pentru hotărârile de confiscare¹⁰, care preceda regulamentul, și instrumentele UE care stabilesc norme minime privind măsurile de indisponibilizare și de confiscare la nivel național, precum și cooperarea în materie de asigurare a respectării legii în scopul recuperării activelor provenite din infracțiuni, cum ar fi Decizia-cadru 2005/212/JAI privind confiscarea produselor, a instrumentelor și a bunurilor având legătură cu infracțiunea¹¹, Directiva 2014/42/UE privind recuperarea și confiscarea activelor¹² și

⁸ <https://www.eurojust.europa.eu/publication/eurojust-report-regulation-20181805-mutual-recognition-freezing-and-confiscation-september2025>.

⁹ Pentru detalii privind programul „Justiție”, a se vedea https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/justice-programme_en.

¹⁰ A se vedea, de exemplu, hotărârea recentă a Curții (Camera a cincea) din 29 ianuarie 2026, Munik, cauza C-562/24, EU:C:2026:55.

¹¹ Decizia-cadru 2005/212/JAI a Consiliului din 24 februarie 2005 privind confiscarea produselor, a instrumentelor și a bunurilor având legătură cu infracțiunea (JO L 68, 15.3.2005, p. 49).

¹² Directiva 2014/42/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind înghețarea și confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunilor săvârșite în Uniunea Europeană (JO L 127, 29.4.2014, p. 39).

Directiva (UE) 2024/1260¹³ care i-a succedat. Jurisprudența Curții cu privire la aceste instrumente poate fi considerată ca având relevanță contextuală pentru interpretarea regulamentului, de exemplu atunci când oferă orientări cu privire la interpretarea conceptelor care sunt comune tuturor instrumentelor UE de recuperare a activelor provenite din infracțiuni¹⁴ sau cu privire la standardele minime pentru căi de atac eficace care pot juca un rol în deciziile statului de executare privind recunoașterea ordinelor străine de indisponibilizare și de confiscare¹⁵.

2. CONSIDERAȚII GENERALE ALE EVALUĂRII

De la intrarea sa în vigoare, regulamentul a facilitat recunoașterea și executarea a mii de ordine de indisponibilizare și de confiscare. Pe baza statisticilor notificate Comisiei în conformitate cu articolul 35 din regulament, peste 2 700 de ordine de indisponibilizare au fost recunoscute între decembrie 2021 și decembrie 2024, dintre care peste 1 500 au fost raportate ca fiind executate. În ceea ce privește ordinele de confiscare, au fost recunoscute peste 800 de cereri, dintre care 370 au fost raportate ca fiind executate. Numărul cererilor de indisponibilizare și de confiscare primite de orice stat membru diferă considerabil, aproximativ șase state membre reprezentând în mod constant peste două treimi din totalul acestor cereri primite.

În același timp, statele membre au raportat peste 200 de refuzuri de recunoaștere și/sau de executare a ordinelor de indisponibilizare și peste 100 de refuzuri de recunoaștere și/sau de executare a ordinelor de confiscare. În plus, Eurojust a indicat că i s-a solicitat să intervină pentru a facilita cooperarea în peste 900 de cazuri în perioada de referință (2021-2024). Raportul Eurojust privind cazurile, precum și răspunsurile statelor membre la chestionarul specific al Comisiei confirmă, într-adevăr, că persistă întrebări și provocări în ceea ce privește aplicarea regulamentului. În acest context, prezentul raport evidențiază aspecte specifice ale regulamentului și aplicarea lor în practică.

2.1. Chestiuni generale

Prin însăși natura sa, regulamentul este, în principiu, direct aplicabil și nu necesită transpunere în dreptul intern. Totuși, statele membre pot adopta măsuri de punere în aplicare pentru facilitarea aplicării acestuia. Astfel de măsuri nu trebuie să aducă atingere aplicabilității directe a regulamentului.

Dintre cele 19 state membre care au răspuns la chestionarul Comisiei privind regulamentul, 17 au adoptat măsuri legislative sau practice de punere în aplicare pentru a facilita aplicarea acestuia în sistemele lor juridice. Astfel de măsuri includ, de exemplu:

¹³ Directiva (UE) 2024/1260 a Parlamentului European și a Consiliului din 24 aprilie 2024 privind recuperarea și confiscarea activelor (JO L, 2024/1260, 2.5.2024).

¹⁴ Chiar dacă hotărârea Curții în cauza C-655/24, Latranov, este încă pendinte, concluziile avocatului general Sánchez-Bordona din 11 decembrie 2025 (EU:C:2025:969) au discutat deja interpretarea noțiunii de „instrumente” în contextul recuperării activelor provenite din infracțiuni în UE.

¹⁵ A se vedea, de exemplu, hotărârea Curții (Camera întâi) din 14 ianuarie 2021, OM, cauza C-393/19, EU:C:2021:8.

- 1) legislație de punere în aplicare care clarifică poziția și funcționarea regulamentului în raport cu *acquis-ul* UE preexistent și cu dreptul intern;
- 2) modificări legislative pentru a stabili norme naționale privind aspecte lăsate la latitudinea autonomiei procedurale a statelor membre¹⁶ și/sau pentru a se asigura că dreptul intern nu contravine sau nu împiedică aplicarea regulamentului;
- 3) manuale și alte documente de orientare pentru practicienii naționali privind recunoașterea și executarea ordinelor de indisponibilizare și de confiscare.

În plus, 12 state membre au indicat că dispun de o formă de mecanism național pentru a monitoriza utilizarea și aplicarea efectivă a regulamentului.

2.2. Termenele și timpii de răspuns [articolele 9 și 20; articolul 7 alineatul (2) și articolul 18 alineatul (5)]

Articolele 9 și 20 din regulament stabilesc termenele în care ordinele de indisponibilizare și de confiscare străine trebuie să fie recunoscute și executate. În cazul ordinelor de indisponibilizare, autoritatea de executare trebuie să decidă cu privire la recunoaștere și executare și să execute ordinul fără întârziere și cu aceeași rapiditate și prioritate ca într-o cauză internă similară. În cazul ordinelor de confiscare, autoritatea de executare trebuie să decidă cu privire la recunoaștere și executare fără întârziere și în termen de cel mult 45 de zile de la primire.

11 state membre au raportat că, atunci când au acționat în calitate de stat emitent, s-au confruntat ocazional cu cazuri în care termenele pentru recunoașterea și executarea unui ordin de indisponibilizare sau de confiscare nu au fost respectate. Nouă state membre au indicat că s-au confruntat cu probleme în ceea ce privește respectarea termenelor atunci când au acționat în calitate de stat de executare. În majoritatea acestor cazuri, întârzierile par să fi rezultat din necesitatea de a solicita informații suplimentare de la statul emitent sau de a verifica informațiile necesare pentru executare. Un stat membru a indicat, de asemenea, că întârzierile au fost uneori legate de volumul mare de muncă al autorităților competente. Cu toate acestea, în general, termenele par să fie respectate.

Eurojust raportează că perioada medie necesară autorităților din statele membre pentru recunoașterea și executarea ordinelor de indisponibilizare variază de la 10 zile la câteva luni¹⁷. În raportul său, Eurojust identifică lipsa unor termene specifice în regulament pentru recunoașterea ordinelor de indisponibilizare care nu sunt urgente ca fiind un motiv pentru această divergență semnificativă în ceea ce privește viteza de executare. Articolul 9 din regulament nu specifică un număr de zile, ci doar prevede că ordinele trebuie executate „*fără întârziere, cu aceeași rapiditate și cu același grad de prioritate ca într-un caz intern similar*”.

În cazul cererilor urgente de indisponibilizare, și anume cererile în cazul cărora există motive legitime pentru a se teme de o dispariție iminentă a bunurilor, regulamentul stabilește un timp de răspuns mult mai strict: 48 de ore pentru decizia privind recunoașterea și încă 48 de ore pentru executarea deciziei respective. Statele membre nu au raportat dificultăți deosebite în ceea ce privește respectarea acestor termene pentru cererile urgente de indisponibilizare. Cu

¹⁶ De exemplu, adoptarea de norme în temeiul legislației naționale privind căile de atac eficiente în conformitate cu articolul 33 din regulament.

¹⁷ A se vedea raportul Eurojust privind cazurile, p. 14.

toate acestea, Eurojust raportează¹⁸ că interpretările statelor membre cu privire la „urgență” diferă, unele aplicând conceptul în sens mai larg decât altele.

12 state membre au indicat că, atunci când au acționat în calitate de stat emitent, s-au confruntat ocazional cu probleme legate de raportarea în timp util de către autoritățile de executare cu privire la recunoașterea și executarea ordinelor de indisponibilizare și de confiscare, în conformitate cu articolul 7 alineatul (2) și cu articolul 18 alineatul (5) din regulament. În unele cazuri, acestea s-au confruntat cu întârzieri de până la șase luni sau nu au primit nicio comunicare relevantă. Totuși, majoritatea statelor membre afectate au indicat că astfel de întârzieri nu reprezintă norma și că respectarea articolelor 7 și 18 este, în general, asigurată. În pofida acestui nivel general ridicat de conformitate, unele state membre au sugerat că termenele stabilite în regulament sunt prea scurte și ar trebui ajustate. S-a sugerat, de asemenea, că lipsa unor termene în regulament pentru furnizarea informațiilor suplimentare necesare pentru luarea unei decizii privind recunoașterea poate duce la întârzieri disproporționate.

2.3. Amânarea executării și imposibilitatea executării (articolele 10, 13, 21 și 22)

Articolele 10, 13, 21 și 22 din regulament se referă la cazurile în care executarea unui ordin de indisponibilizare sau de confiscare este imposibilă, temporar sau permanent. Articolele 10 și 21 prevăd că executarea poate fi amânată, de exemplu, în cazurile în care aceasta ar submina o anchetă penală în curs sau în cazul în care bunurile în cauză fac deja obiectul unui alt ordin. Articolele 13 și 22 reglementează situațiile în care executarea unui ordin este permanent imposibilă. Autoritatea de executare poate declara executarea imposibilă, de exemplu, în cazul în care bunul a fost deja confiscat, nu poate fi găsit la locul indicat în certificat sau a dispărut ori a fost distrus în alt mod.

11 state membre au furnizat date privind utilizarea opțiunii prevăzute la articolele 10 și 21 de a amâna executarea ordinelor de indisponibilizare și de confiscare. Câteva dintre aceste state membre au indicat că autoritățile lor competente au amânat executarea unui ordin de indisponibilizare deoarece bunul în cauză făcea deja obiectul unui ordin existent emis de un alt stat membru [articolul 10 alineatul (1) litera (b)] sau deoarece făcea obiectul unui ordin intern existent care avea prioritate în temeiul dreptului intern [articolul 10 alineatul (1) litera (c)]. În cel puțin un stat membru, această din urmă situație este relativ frecventă. Eurojust raportează¹⁹ că acest lucru apare în principal atunci când infracțiunile de fraudă transfrontalieră sunt investigate în statul emitent și infracțiunile conexe de spălare a banilor în statul de executare.

Niciun stat membru nu a raportat amânarea executării unui ordin de confiscare în conformitate cu articolul 21.

Aceleași 12 state membre au furnizat totodată informații cu privire la cazurile în care executarea unui ordin de indisponibilizare sau de confiscare a fost imposibilă (articolele 13 și 22). În ceea ce privește ordinele de indisponibilizare, un stat membru a raportat un caz în care

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ A se vedea raportul Eurojust privind cazurile, p. 15.

un ordin nu a putut fi executat deoarece bunul fusese deja confiscat [articolul 13 alineatul (3) litera (a)]. Șapte state membre s-au confruntat cu cazuri în care bunurile au dispărut [articolul 13 alineatul (3) litera (b)] sau nu au putut fi găsite [articolul 13 alineatul (3) litera (d)]. Două state membre au raportat cereri privind bunuri care au fost distruse [articolul 13 alineatul (3) litera (c)], iar patru au raportat cazuri în care bunurile nu au putut fi localizate deoarece informațiile din certificatul de indisponibilizare nu erau suficient de precise [articolul 13 alineatul (3) litera (e)]. Un stat membru a indicat că, în general, pentru aproximativ 60 % din cererile de indisponibilizare, bunul în cauză nu poate fi, de regulă, localizat sau suma de bani ori valoarea altor bunuri găsite este neglijabilă. Alte șapte state membre au raportat experiențe similare.

În ceea ce privește cererile de confiscare, numărul de cazuri în care executarea unui ordin a fost imposibilă pare să fie semnificativ mai mic. Numai patru state membre s-au confruntat cu astfel de cazuri. Acestea au vizat bunuri care au dispărut [articolul 22 alineatul (3) litera (b), raportate de două state membre], bunuri care au fost distruse [articolul 22 alineatul (3) litera (c), raportate de un stat membru], bunuri care nu au putut fi găsite [articolul 22 alineatul (3) litera (d), raportate de două state membre] și bunuri care nu au putut fi localizate din cauza informațiilor insuficient de precise din certificatul de confiscare [articolul 22 alineatul (3) litera (e), raportate de două state membre].

2.4. Comunicarea între autoritățile competente și cu persoanele afectate (articolele 25 și 32)

Articolul 25 din regulament impune autorităților emitente și autorităților de executare să se consulte reciproc pentru a asigura aplicarea eficientă a regulamentului, utilizând comunicarea directă și, după caz, implicând autoritățile lor centrale.

Nouă state membre au raportat provocări legate de comunicarea între autoritățile competente. Toate statele membre au confirmat că pot avea loc consultări prin contact direct și informal între autoritățile competente (și anume prin e-mail sau telefon), cu sau fără implicarea autorităților lor centrale desemnate. Cu toate acestea, unele state membre au subliniat că există limitări în ceea ce privește volumul și tipul de date care pot sau ar trebui să fie transmise prin e-mail. Mai multe state membre au indicat că au colaborat cu Eurojust și cu Rețeaua judiciară europeană pentru a facilita coordonarea în cazuri urgente, în special deoarece timpii de răspuns pe care îi necesită anumite tipuri de autorități competente, cum ar fi instanțele, au fost adesea îndelungați. Barierele lingvistice, neconfirmarea primirii mesajelor și dificultățile în identificarea punctelor de contact adecvate au fost, de asemenea, indicate ca obstacole în calea unor consultări eficiente. Eurojust a confirmat că, în mai multe cazuri, i s-a solicitat să acorde asistență pentru identificarea autorităților competente din statul membru solicitat. Eurojust raportează, de exemplu, că, în unele state membre, atunci când un ordin de indisponibilizare vizează mai multe active situate în zone diferite ale aceleiași țări – cum ar fi conturi bancare deschise la bănci diferite – trebuie contactate mai multe autorități pentru executarea aceluiași certificat²⁰.

Două state membre au evidențiat, de asemenea, dificultăți în respectarea obligației prevăzute la articolul 32 din regulament de a informa persoanele afectate cu privire la executarea unui

²⁰ Ibidem, p. 10.

ordin de indisponibilizare sau la hotărârea de a recunoaște și a executa un ordin de confiscare, precum și cu privire la orice asistență pe care autoritatea de executare o poate solicita din partea autorității emitente în acest context. Respectarea acestei obligații este deosebit de dificilă atunci când persoana afectată nu se află nici în statul membru emitent, nici în statul membru de executare.

O altă problemă semnalată a fost necesitatea de a asigura un echilibru între cerințele privind informațiile și confidențialitatea investigațiilor. Articolul 11 alineatul (2) din regulament confirmă că, de îndată ce un ordin de indisponibilizare a fost executat, autoritatea de executare trebuie să informeze persoanele afectate cu privire la acest lucru, în conformitate cu articolul 32. Totuși, articolul 11 alineatul (3) clarifică faptul că autoritatea emitentă poate solicita autorității de executare să amâne informarea persoanelor afectate pentru a proteja investigațiile în desfășurare. Astfel cum confirmă Eurojust²¹, acest lucru a cauzat probleme pentru cel puțin un stat membru a cărui legislație națională contravine regulamentului în această privință, întrucât nu permite derogări de la cerința de a informa imediat persoanele afectate.

2.5. Costuri (articolul 31)

Articolul 31 din regulament impune fiecărui stat membru să suporte propriile cheltuieli care rezultă din aplicarea regulamentului. Totuși, acesta permite autorității de executare să prezinte o propunere de repartizare a costurilor ridicate sau excepționale.

Două state membre au raportat că autoritățile lor competente suportă uneori costuri ridicate sau excepționale atunci când execută ordine de indisponibilizare sau de confiscare în temeiul regulamentului. Acestea au subliniat, de asemenea, că în special costurile de gestiune pot deveni disproporționate de mari atunci când cererile de indisponibilizare nu sunt urmate, într-un termen rezonabil, de o hotărâre definitivă de confiscare în statul membru emitent.

Cu toate acestea, în majoritatea statelor membre, astfel de cazuri par a fi relativ rare. Șase state membre au raportat că nu au suportat niciodată costuri ridicate sau excepționale. Numai două state membre au prezentat exemple izolate de provocări legate de negocierea unor astfel de acorduri privind suportarea în comun a costurilor în conformitate cu articolul 31 alineatul (2).

La un nivel mai general, mai multe state membre au remarcat că, într-o serie de cazuri, au primit cereri de indisponibilizare în care valoarea bunurilor identificate era atât de scăzută încât resursele necesare pentru indisponibilizarea și confiscarea acestora erau disproporționate. Acestea au criticat faptul că regulamentul nu permite refuzul unor astfel de cereri pe motivul exclusiv al caracterului disproporțional al costurilor de recuperare în raport cu valoarea bunurilor.

2.6. Alte aspecte

Pe lângă aspectele discutate în secțiunile 2.1-2.5, statele membre au remarcat anumite provocări suplimentare care nu sunt strict legate de aplicarea regulamentului, dar care sunt interconectate cu acesta. O astfel de problemă se referă la lipsa unui temei juridic pentru

²¹ Ibidem, p. 15-16.

emiterea cererilor de indisponibilizare exclusiv în scopul despăgubirii victimelor, fără a se urmări adoptarea unei decizii de confiscare – posibilitate prevăzută în sistemul juridic al unor state membre. Astfel de cereri nu intră sub incidența regulamentului, care definește un „ordin de indisponibilizare” drept „o hotărâre emisă sau validată de o autoritate emitentă pentru a preveni distrugerea, transformarea, îndepărtarea, transferul sau înstrăinarea unui bun în vederea confiscării acestuia”.

O altă problemă raportată de statele membre este lipsa unui temei juridic specific la nivelul UE pentru solicitarea de măsuri de investigare în vederea identificării, urmăririi și asigurării activelor după pronunțarea unei condamnări. Directiva (UE) 2024/1260 impune în mod explicit statelor membre să faciliteze cooperarea dintre birourile de recuperare a activelor în scopul investigațiilor privind urmărirea activelor, inclusiv în urma unei condamnări. Directiva privind ordinul european de anchetă²² (Directiva OEA) reglementează cooperarea judiciară în scopul obținerii de probe. Cu toate acestea, unele state membre au pus întrebarea dacă aceste instrumente sunt suficiente pentru a asigura recuperarea eficientă a activelor în etapa ulterioară condamnării din cadrul procedurilor penale. În cadrul reuniunii Consiliului Justiție și Afaceri Interne din 9 decembrie 2025, Belgia a abordat în mod specific această chestiune.

De asemenea, statele membre au informat Comisia cu privire la lipsa de claritate pentru practicieni în ceea ce privește interacțiunea preconizată dintre regulament și celelalte instrumente ale UE în domeniul recuperării activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni. Printre aceste instrumente se numără nu numai Directiva OEA și Directiva revizuită privind recuperarea activelor, ci și instrumentele care reglementează accesul la informații financiare²³ și mecanismele de combatere a spălării banilor²⁴.

Nu în ultimul rând, s-a constatat că unele state membre impun condiții sau cerințe de cooperare care nu sunt prevăzute de regulament. Acestea includ, de exemplu, cerința ca o cerere de indisponibilizare să fie reînnoită și ca ordinul subiacent să fie reemis sau reconfirmat de autoritățile competente din statul emitent la intervale regulate pentru ca măsura de indisponibilizare să fie menținută. Această chestiune a fost, totodată, evidențiată de Eurojust²⁵, care constată, de asemenea, că unele state membre reemit în mod proactiv ordine de indisponibilizare și solicită prelungirea măsurilor de indisponibilizare în statul de executare la intervale regulate, chiar dacă acest lucru nu este impus sau prevăzut de regulament.

²² Directiva 2014/41/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind ordinul european de anchetă în materie penală (JO L 130, 1.5.2014, p. 1).

²³ Directiva (UE) 2019/1153 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iunie 2019 de stabilire a normelor de facilitare a utilizării informațiilor financiare și de alt tip în scopul prevenirii, depistării, investigării sau urmăririi penale a anumitor infracțiuni și de abrogare a Deciziei 2000/642/JAI a Consiliului (JO L 186, 11.7.2019, p. 122).

²⁴ A se vedea, în special, Directiva (UE) 2024/1640 a Parlamentului European și a Consiliului din 31 mai 2024 privind mecanismele care trebuie instituite de statele membre pentru prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Directivei (UE) 2019/1937 și de modificare și abrogare a Directivei (UE) 2015/849 (JO L, 2024/1640, 19.6.2024).

²⁵ A se vedea raportul Eurojust privind cazurile, p. 14.

3. PUNCTE SPECIFICE DE EVALUARE ÎN CONFORMITATE CU ARTICOLUL 38

3.1. Posibilitatea de a formula și de a retrage declarații în temeiul articolului 4 alineatul (2) și al articolului 14 alineatul (2)

Articolul 4 din regulament reglementează transmiterea ordinelor de indisponibilizare. Alineatul (2) de la articolul respectiv prevede că statele membre pot declara că, atunci când le este trimis un certificat de indisponibilizare în vederea recunoașterii sau a executării unui ordin de indisponibilizare, autoritatea emitentă trebuie, de asemenea, să anexeze ordinul de indisponibilizare original sau o copie legalizată a acestuia. Același lucru se aplică ordinelor de confiscare în temeiul articolului 14 alineatul (2) din regulament.

16 state membre au formulat o declarație în conformitate cu articolul 4 alineatul (2). Aceleași state membre au formulat, de asemenea, declarații în conformitate cu articolul 14 alineatul (2). Totuși, nu toate aceste declarații prevăd că autoritatea emitentă ar trebui să trimită întotdeauna ordinul de indisponibilizare sau de confiscare original împreună cu certificatele. De fapt, două state membre afirmă în mod explicit că acest lucru nu este necesar, în timp ce un alt stat membru permite, dar nu impune autorităților sale de executare să solicite ordinul original.

Nu a fost retrasă nicio declarație în temeiul articolului 4 alineatul (2) sau al articolului 14 alineatul (2).

Eurojust raportează că autoritățile lor competente încă solicită uneori ordinele naționale de indisponibilizare sau de confiscare subiacente, chiar și în acele cazuri în care statele membre nu au formulat o declarație în temeiul articolului 4 alineatul (2) sau al articolului 14 alineatul (2). Aceste solicitări pot fi rezultatul informațiilor insuficiente din certificatul standard de indisponibilizare sau de confiscare²⁶.

3.2. Interacțiunea dintre respectarea drepturilor fundamentale și recunoașterea reciprocă a ordinelor de indisponibilizare și de confiscare (articolele 8 și 19)

Astfel cum s-a menționat în introducerea la prezentul raport, regulamentul se bazează pe încrederea reciprocă între statele membre, ceea ce, la rândul său, facilitează recunoașterea reciprocă. Cu toate acestea, încrederea reciprocă nu implică faptul că toate cererile de cooperare judiciară trebuie să fie întotdeauna recunoscute și executate. Regulamentul stabilește motive opționale de refuz al recunoașterii și/sau al executării ordinelor de indisponibilizare și de confiscare (articolele 8 și 19), pentru a asigura, printre altele, respectarea drepturilor fundamentale ale persoanelor afectate de astfel de cereri.

Mai multe dintre motivele de refuz prevăzute la articolele 8 și 19 din regulament, cum ar fi cele legate de principiul *ne bis in idem* și de procesele *in absentia* [articolul 8 alineatul (1) litera (a) și articolul 19 alineatul (1) literele (a) și (g)], au o dimensiune legată de drepturile fundamentale sau sunt relevante pentru drepturile fundamentale. În plus, articolul 8 alineatul

²⁶ A se vedea raportul Eurojust privind cazurile, p. 9.

(1) litera (f) și articolul 19 alineatul (1) litera (h) prevăd în mod explicit că statul de executare poate refuza recunoașterea sau executarea unui ordin de indisponibilizare sau a unui ordin de confiscare dacă „în situații excepționale există motive serioase să se creadă, pe baza unor probe specifice și obiective, că executarea ordinului de indisponibilizare sau a ordinului de confiscare ar conduce, în circumstanțele specifice ale cazului, la o încălcare vădită a unui drept fundamental relevant astfel cum se prevede în cartă, în special dreptul la o cale de atac efectivă, dreptul la un proces echitabil sau dreptul la apărare”.

În chestionarul său, Comisia a solicitat statelor membre să confirme numărul de cazuri în care a fost aplicat fiecare dintre motivele specifice de refuz prevăzute în regulament (articolele 8 și 19). Răspunsurile sugerează că, până în prezent, majoritatea acestor motive au fost utilizate doar într-o măsură limitată.

În ceea ce privește ordinele de indisponibilizare, 13 state membre au furnizat informații dezagregate cu privire la motivele de refuz invocate până în prezent de autoritățile lor competente. Dintre acestea, un singur stat membru a indicat că autoritățile sale competente au invocat motivul de refuz întemeiat pe principiul *ne bis in idem* [articolul 8 alineatul (1) litera (a)], iar un stat membru a declarat că a refuzat un ordin de indisponibilizare pe motiv că fapta în legătură cu care a fost emis ordinul nu constituie o infracțiune în temeiul dreptului său [articolul 8 alineatul (1) litera (e)]. Numărul cazurilor în care aceste motive au fost invocate a fost de ordinul unităților. Motivele de refuz bazate pe privilegii sau imunități [articolul 8 alineatul (1) litera (b)], caracterul extrateritorial al infracțiunii [articolul 8 alineatul (1) litera (d)] și preocupările legate de drepturile fundamentale [articolul 8 alineatul (1) litera (f)] nu au fost invocate deloc.

Cu toate acestea, un stat membru care nu a fost în măsură să furnizeze date concrete privind refuzul cererilor de indisponibilizare a subliniat că autoritățile sale s-au confruntat frecvent cu cazuri în care persoanele afectate s-au bazat pe argumente legate de drepturile fundamentale atunci când au solicitat astfel de refuzuri.

Eurojust raportează²⁷, de asemenea, că a întâlnit cazuri în care autoritățile de executare au refuzat în mod efectiv să recunoască sau să execute ordine de indisponibilizare pe baza unei ingerințe nejustificate percepute în drepturile terților afectați. Printre acestea se numără cazuri în care bunurile dobândite în mod fraudulos au fost revândute rapid unei alte persoane. Regulamentul permite statelor membre să refuze recunoașterea sau executarea ordinelor de confiscare în cazul în care drepturile persoanelor afectate ar face imposibilă executarea ordinului de confiscare în temeiul dreptului statului de executare. Cu toate acestea, în cazul ordinelor de indisponibilizare nu există un astfel de motiv de refuz. Eurojust arată că, cel puțin în unele cazuri, autoritățile de executare au găsit totuși modalități de a refuza recunoașterea pe acest temei, de exemplu prin invocarea formală, în schimb, a unui alt motiv de refuz, cum ar fi faptul că certificatul de indisponibilizare era incomplet [articolul 8 alineatul (1) litera (c)] sau prin invocarea unor argumente de ordin mai general referitoare la drepturile fundamentale și la proporționalitate, fără a indica în mod clar motivul de refuz invocat.

²⁷ A se vedea raportul Eurojust privind cazurile, p. 16.

Singurul motiv de refuz invocat de mai multe state membre a fost caracterul incomplet sau completarea incorectă a certificatului de indisponibilizare [articolul 8 alineatul (1) litera (c)]. Acest motiv pare să reprezinte, de asemenea, cea mai mare parte a tuturor refuzurilor. Într-un stat membru, 31 de refuzuri au fost legate de certificate incomplete sau completate incorect.

Printre problemele raportate se numără informații incorecte sau depășite cu privire la bunurile care urmează să fie indisponibilizate sau la localizarea acestora, precum și probleme legate de calitatea traducerilor certificatelor de indisponibilizare. Eurojust confirmă că, în mod frecvent, calitatea traducerilor certificatelor standard este slabă și că a fost adesea necesară intervenția sa pentru a clarifica neînțelegerile rezultate²⁸. În acest context, un stat membru a subliniat în mod specific importanța ca autoritățile solicitate să se consulte cu autoritățile solicitante înainte de a refuza o cerere, astfel cum prevede regulamentul, pentru a permite acestora din urmă să remedieze orice probleme identificate.

O imagine similară reiese și în cazul ordinelor de confiscare. 11 state membre au furnizat date dezagregate cu privire la motivele de refuz în temeiul regulamentului invocate până în prezent de autoritățile lor competente. Un singur stat membru a indicat că autoritățile sale competente au invocat motivul de refuz întemeiat pe principiul *ne bis in idem* [articolul 19 alineatul (1) litera (a)]; unul a invocat existența unor privilegii sau imunități [articolul 19 alineatul (1) litera (b)]; iar unul a arătat că drepturile persoanelor afectate făceau imposibilă executarea ordinului de confiscare în temeiul dreptului statului membru respectiv [articolul 19 alineatul (1) litera (e)]. La fel ca în cazul refuzului cererilor de indisponibilizare, numărul de cazuri în care aceste motive au fost invocate a fost de ordinul unităților. Motivul de refuz întemeiat pe caracterul extrateritorial al infracțiunii [articolul 19 alineatul (1) litera (d)] nu a fost invocat deloc. Trei state membre au refuzat să recunoască ordine de confiscare legate de fapte care nu constituie infracțiuni în temeiul dreptului lor [articolul 19 alineatul (1) litera (f)]. Două state membre au refuzat recunoașterea din motive legate de faptul că persoana afectată a fost judecată *in absentia* [articolul 19 alineatul (1) litera (g)].

Motivul de refuz cel mai frecvent invocat a fost prezentarea unor certificate de confiscare incomplete sau completate incorect [articolul 19 alineatul (1) litera (c)]. Șapte state membre au raportat invocarea acestui motiv de refuz. Totuși, numărul cazurilor afectate pare să fie mai mic decât în cazul cererilor de indisponibilizare. Preocupările legate de drepturile fundamentale ca atare [articolul 19 alineatul (1) litera (h)] au fost invocate doar în două state membre ca motiv de refuz, fiind raportate mai puțin de cinci cazuri.

Interpretarea motivelor de refuz întemeiate pe preocupări legate de drepturile fundamentale, astfel cum sunt prevăzute la articolul 19 alineatul (1) litera (h), a făcut obiectul trimerii preliminare către Curtea de Justiție în cauza C-8/24. Această cauză se referă la cooperarea judiciară în temeiul regulamentului între Croația și Slovenia. Curții i s-a solicitat să clarifice dacă regulamentul se opune recunoașterii unui ordin de confiscare în cazul în care persoana vizată de confiscare nu a beneficiat de anumite drepturi procedurale. Concluziile avocatului general Richard de la Tour au fost prezentate la 12 iunie 2025²⁹. Avocatul general a concluzionat că articolul 19 alineatul (1) litera (h) din Regulamentul 2018/1805 trebuie interpretat în sensul că recunoașterea și executarea unui ordin de confiscare nu pot fi refuzate

²⁸ A se vedea raportul Eurojust privind cazurile, p. 9.

²⁹ Concluziile avocatului general de la Tour din 12 iunie 2025, cauza C-8/24, EU:C:2025:430.

dacă persoanei afectate i-a fost comunicat în mod corespunzător ordinul în cauză, însă aceasta nu a exercitat o cale de atac disponibilă care ar fi putut conduce la o verificare a respectării standardelor unui proces echitabil. Cu toate acestea, o hotărâre definitivă a Curții este încă pendinte.

3.3. Gestionarea și înstrăinarea bunurilor indisponibilizate și confiscate, inclusiv restituirea și despăgubirea (articolele 28, 29 și 30)

Articolele 28, 29 și 30 din regulament reglementează gestionarea și înstrăinarea activelor indisponibilizate și confiscate și protecția drepturilor victimelor.

Articolul 28 impune statelor membre să se asigure că bunurile indisponibilizate și confiscate sunt gestionate într-un mod care să prevină deprecierea. Un instrument-cheie pentru ca autoritățile competente să atingă acest obiectiv este posibilitatea de a vinde bunurile indisponibilizate înainte ca acestea să fie confiscate. Acest tip de vânzare înainte de confiscare, denumită de obicei „valorificare anticipată”, este prevăzut, de asemenea, la articolul 20 din Directiva UE privind recuperarea activelor³⁰. În temeiul directivei respective, vânzarea trebuie să facă obiectul unor garanții stricte pentru a asigura respectarea drepturilor persoanelor afectate.

Nu au fost raportate probleme în legătură cu punerea în aplicare a articolului 29. Patru state membre au indicat că au aplicat norme diferite pentru gestionarea bunurilor în cadrul procedurilor naționale de recuperare a activelor decât cele aplicate în cadrul procedurilor de cooperare în conformitate cu articolul 28 din regulament. Totuși, nu s-a raportat că aceste diferențe au cauzat probleme în practică.

Articolul 29 reglementează restituirea bunurilor indisponibilizate către victimele infracțiunilor. În cazul în care autoritățile judiciare competente din statul solicitant au decis că anumite bunuri ar trebui restituite unei victime, autoritatea emitentă trebuie să informeze autoritatea solicitată cu privire la această decizie. Autoritatea solicitată trebuie apoi să restituie bunurile în conformitate cu propriile proceduri naționale. Sunt posibile transferuri directe ale acestor bunuri către victimă. Cu toate acestea, este esențial ca titlul de proprietate al victimei asupra bunurilor să nu fie contestat, ca bunurile să nu fie necesare ca probă și ca drepturile persoanelor afectate de restituire să nu fie încălcate în cadrul procesului.

16 state membre au furnizat informații cu privire la experiența lor în ceea ce privește aplicarea articolului 29. Toate, cu excepția unuia, au indicat că au restituit victimelor bunurile indisponibilizate. Cinci state membre au întâmpinat provocări deosebite în această privință. Un stat membru a remarcat, de exemplu, că s-a confruntat cu cazuri în care statul membru de executare a insistat ca hotărârea de a restitui victimei bunurile indisponibilizate să fie emisă de o instanță din statul emitent. Totuși, această cerință nu este susținută de regulament, care nu limitează tipurile de autorități care pot emite o astfel de hotărâre pentru ca aceasta să fie recunoscută în conformitate cu articolul 29. Statele membre și Eurojust³¹ au raportat, de asemenea, că aplicarea articolului 29 este dificilă în cazul în care mai multe victime au o cerere de restituire a bunurilor, iar bunurile indisponibilizate sunt insuficiente pentru a

³⁰ Directiva (UE) 2024/1260 a Parlamentului European și a Consiliului din 24 aprilie 2024 privind recuperarea și confiscarea activelor (JO L, 2024/1260, 2.5.2024).

³¹ A se vedea raportul Eurojust privind cazurile, p. 19.

satisface toate cererile victimelor sau în cazul în care există victime cu cereri legitime în mai multe jurisdicții. Regulamentul nu stabilește procedura care trebuie urmată în astfel de cazuri.

Raportul Eurojust privind cazurile evidențiază, totodată, faptul că restituirea bunurilor indisponibilizate rămâne complexă din punct de vedere operațional. Pe lângă confirmarea provocărilor care apar în cazurile care implică cereri multiple și/sau concurente ale victimelor, Eurojust raportează mai multe cazuri în care statul membru de executare a refuzat integral sau parțial să respecte articolul 29 din regulament, invocând dispoziții contradictorii din dreptul intern care nu permit restituirea bunurilor indisponibilizate sau, cel puțin, a anumitor tipuri de astfel de bunuri înainte de emiterea unei hotărâri definitive de confiscare³².

Majoritatea statelor membre respondente transferă, în mod obișnuit, bunurile destinate restituirii sau despăgubirii direct victimelor, fără ca statul emitent să acționeze ca intermediar, deși modalitatea de transfer variază, de regulă, în funcție de circumstanțele cazului. Această practică este în conformitate cu articolele 29 și 30 din regulament.

Au fost raportate bune practici privind coordonarea acțiunilor întreprinse în temeiul regulamentului cu acțiunile desfășurate în temeiul Directivei 2014/60 privind restituirea bunurilor culturale³³. Cu toate acestea, raportul Eurojust privind cazurile constată că timpul necesar autorităților de executare pentru a transfera efectiv bunurile către victime, în special bunurile indisponibilizate care urmează să fie restituite în temeiul articolului 29 din regulament, poate varia considerabil. În timp ce, în unele cazuri, restituirea a avut loc în mai puțin de două luni, în altele victimele au trebuit să aștepte mai mult de un an. Această situație nu este în concordanță cu cerința prevăzută la articolul 29 ca restituirea să fie efectuată cât mai curând posibil.

Articolul 30 reglementează înstrăinarea bunurilor confiscate. Regula principală pentru o astfel de înstrăinare este că executarea hotărârilor privind restituirea bunurilor către victimele infracțiunilor sau despăgubirea acestora are prioritate. În conformitate cu articolul 29, statul emitent trebuie să informeze statul de executare cu privire la astfel de hotărâri. Statul de executare trebuie ulterior să execute aceste hotărâri cât mai curând posibil și să transfere bunurile victimei fie direct, fie prin intermediul statului membru emitent. În cazul în care nu este posibilă restituirea bunurilor inițiale sustrase victimei, însă au fost obținute sume de bani ca urmare a executării unei hotărâri de confiscare referitoare la bunurile respective, suma corespunzătoare trebuie transferată victimei.

Un singur stat membru a raportat dificultăți în restituirea bunurilor confiscate victimelor criminalității, iar problema pare să fi fost mai degrabă de natură operațională decât de natură juridică. O imagine similară se regăsește și în ceea ce privește utilizarea bunurilor confiscate pentru despăgubirea victimelor infracțiunilor: doar un stat membru a raportat că, în rare ocazii, s-a confruntat cu probleme în aplicarea normelor prevăzute la articolul 30 privind executarea hotărârilor de despăgubire a victimelor. Cu toate acestea, Eurojust raportează³⁴ că s-a confruntat cu cazuri în care respectarea normelor privind înstrăinarea bunurilor confiscate

³² A se vedea raportul Eurojust privind cazurile, p. 19.

³³ Directiva 2014/60/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind restituirea obiectelor culturale care au părăsit ilegal teritoriul unui stat membru și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1024/2012 (JO L 159, 28.5.2014, p. 1).

³⁴ A se vedea raportul Eurojust privind cazurile, p. 21.

în vederea restituirii sau despăgubirii s-a dovedit dificilă. În cazul prezentat de Eurojust, dificultatea a rezultat din anumite particularități ale dreptului național al statului emitent. Autoritățile competente din statul emitent au adoptat hotărâri privind despăgubirea victimelor, însă nu a fost emis niciun ordin de confiscare pentru bunurile indisponibilizate în statul de executare care ar fi putut constitui temeiul pentru satisfacerea cererilor de despăgubire.

Întrucât marea majoritate a statelor membre nu colectează informații cu privire la numărul de cazuri în care a fost facilitată restituirea sau despăgubirea victimelor, Comisia nu dispune de o imagine de ansamblu asupra frecvenței cu care sunt aplicate dispozițiile relevante ale regulamentului [și anume articolul 29 și articolul 30 alineatele (1)-(5)].

În cazul în care nu există cereri ale victimelor care să fie satisfăcute sau atunci când valoarea bunurilor confiscate depășește aceste cereri, restul trebuie împărțit între statul emitent și statul de executare. În ceea ce privește sumele de bani, normele sunt foarte simple. Orice sumă care depășește 10 000 EUR se împarte în mod egal între aceste state, cu excepția cazului în care se convine altfel. Orice sumă mai mică sau egală cu 10 000 EUR poate fi reținută de statul executant și nu trebuie să fie împărțită. Pentru alte bunuri decât sumele de bani, acordurile privind suportarea în comun pot lua diverse forme, inclusiv opțiunea de a vinde bunurile și de a împărți în mod echitabil veniturile rezultate, astfel cum s-a menționat mai sus. De asemenea, este posibil ca statul emitent și statul de executare să convină ca bunurile să rămână în statul de executare, pentru a fi utilizate în interes public sau în scopuri sociale. Opțiunea care urmează să fie aplicată trebuie să fie convenită între statele membre implicate în fiecare caz.

Toate statele membre respondente, cu excepția unuia, au confirmat că au aplicat normele implicite pentru partajarea sumelor de bani. Statul membru care a raportat o practică diferită a arătat că, în cazuri rare, au fost convenite alte acorduri informale, astfel cum permite regulamentul.

4. PROPUNERI ALE PĂRȚILOR INTERESATE

4.1. Statele membre

Având în vedere provocările prezentate mai sus în ceea ce privește aplicarea regulamentului, Comisia a întrebat statele membre în ce măsură consideră necesară modificarea regulamentului în vederea sporirii utilității sau a asigurării aplicării efective a acestuia. Opt state membre au confirmat că există, din punctul lor de vedere, o astfel de necesitate. Modificările propuse includ, printre altele, stabilirea:

- 1) unor termene specifice pentru recunoașterea și executarea ordinelor de indisponibilizare;
- 2) unui termen specific pentru notificarea autorității emitente cu privire la orice circumstanțe care împiedică recunoașterea sau executarea imediată a unui ordin de indisponibilizare;

- 3) unui termen specific pentru raportarea cu privire la executarea ordinelor de indisponibilizare și de confiscare;
- 4) unei perioade maxime pentru care măsurile de indisponibilizare pot fi menținute de statul de executare, pentru a evita o sarcină disproporționată pentru statul respectiv și o ingerință inutil de îndelungată în drepturile persoanelor afectate;
- 5) unui motiv de refuz al ordinelor de indisponibilizare sau de confiscare referitoare la active cu valoare scăzută, atunci când resursele necesare pentru executarea ordinului sunt disproporționate în raport cu valoarea activelor;
- 6) unui motiv explicit de refuz al ordinelor de indisponibilizare pe baza unei ingerințe nejustificate în drepturile terților de bună-credință;
- 7) unei norme care să impună acceptarea certificatelor de indisponibilizare în limba engleză, cel puțin în cazuri urgente, cu furnizarea unei traduceri cât mai curând posibil;
- 8) unui temei juridic pentru solicitarea indisponibilizării activelor exclusiv în scopul restituirii sau despăgubirii victimelor;
- 9) unei proceduri care să permită statelor membre să coreleze cererile de ridicare a probelor în temeiul unui ordin european de anchetă cu cererile de indisponibilizare a activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni în temeiul regulamentului;
- 10) unei opțiuni care să permită autorității emitente, atunci când trimite o cerere de indisponibilizare, să solicite în mod explicit autorității de executare să efectueze investigații suplimentare cu privire la bunurile și situația financiară ale unei persoane suspectate sau acuzate în statul de executare, pentru a stabili dacă alte bunuri care ar putea sau ar trebui să fie confiscate se află pe teritoriul statului de executare;
- 11) unei secțiuni în certificatul de indisponibilizare care să solicite autorității emitente să precizeze tipul de confiscare (de exemplu, confiscarea obiectelor versus confiscarea bazată pe valoare) la care se referă cererea de indisponibilizare. S-a sugerat că acest lucru ar facilita executarea rapidă de către autoritățile competente a ordinelor de indisponibilizare în modul avut în vedere de autoritatea emitentă;
- 12) unui formular standard pentru raportarea cu privire la executarea unui ordin de indisponibilizare.

Un stat membru a indicat, de asemenea, că aplicarea regulamentului este, în general, îngreunată de lipsa armonizării procedurilor naționale menite să faciliteze aplicarea acestuia. Astfel cum s-a arătat în prezentul raport, atât statele membre, cât și Eurojust au raportat cazuri repetate în care gradul de autonomie procedurală lăsat statelor membre în temeiul regulamentului sau neadaptarea legislației naționale pentru a preveni conflictele cu regulamentul ar fi putut afecta aplicarea efectivă a acestuia.

Totodată, statele membre au fost întrebate în ce măsură consideră că elaborarea unui instrument fără caracter obligatoriu care să ofere orientări cu privire la modul în care regulamentul interacționează cu alte instrumente juridice ale UE care facilitează cooperarea în scopul recuperării activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni, cum ar fi Directiva 2014/41 (Directiva privind ordinul european de anchetă) și Directiva 2024/1260 (Directiva revizuită privind recuperarea activelor), ar prezenta valoare adăugată. 15 dintre cele 19 state membre respondente au menționat că, din punctul lor de vedere, există o astfel de valoare adăugată, în special în ceea ce privește asigurarea clarității cu privire la interacțiunea dintre regulamentul și Directiva revizuită privind recuperarea activelor. Un stat membru a remarcat, la

modul mai general, că orice măsură care promovează o abordare uniformă în rândul statelor membre în ceea ce privește aplicarea Regulamentului (UE) 2018/1805 ar fi benefică, deși s-a subliniat, de asemenea, că orice astfel de inițiativă ar trebui să reducă la minimum orice sarcină potențială pentru autoritățile naționale, astfel cum se arată și în Raportul Forumului la nivel înalt privind viitorul justiției penale a UE³⁵.

Un stat membru a propus, de asemenea, clarificarea interacțiunii dintre regulament și instrumentele UE în domeniul cooperării în materie civilă [de exemplu, Regulamentul (UE) nr. 655/2014³⁶ și Regulamentul (UE) nr. 1215/2012³⁷], care poate deveni relevantă, în special atunci când procedurile penale sunt întrerupte, iar măsurile de indisponibilizare dispuse în temeiul regulamentului trebuie ridicate, dar există în continuare victime cu pretenții civile care necesită instituirea ulterioară a unui sechestru civil asupra activelor.

Marea majoritate a statelor membre respondente sprijină, de asemenea, ideea creării unui grup de experți multidisciplinar dedicat recuperării activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni (cu reprezentanți cel puțin ai autorităților de aplicare a legii și ai autorităților judiciare) și/sau acordarea unei finanțări specifice suplimentare din partea UE pentru formarea practicienilor implicați în aplicarea regulamentului.

4.2. Eurojust

În raportul său privind cazurile, Eurojust identifică mai multe cauze fundamentale ale provocărilor legate de aplicarea regulamentului. Eurojust constată că, în practică, normele și tradițiile naționale prevalează încă asupra regulamentului. De asemenea, Eurojust critică gradul redus de armonizare dintre cadrele juridice ale statelor membre, în special în ceea ce privește dispozițiile juridice și mecanismele care sprijină aplicarea regulamentului atunci când acesta lasă anumite aspecte la latitudinea autonomiei procedurale a statelor membre. Printre acestea se numără abordări divergente cu privire la desemnarea autorităților competente. Totodată, Eurojust identifică provocări legate de stabilirea interpretării corecte a regulamentului, în special în ceea ce privește conceptele autonome, cum ar fi „proceduri în materie penală”, exprimându-și preocuparea în legătură cu ușurința de utilizare a certificatelor standard.

Prin urmare, Eurojust solicită orientări clare privind aplicarea anumitor dispoziții ale regulamentului (cum ar fi dispozițiile articolelor 29 și 30 privind restituirea bunurilor și despăgubirea victimelor), în special în cazurile complexe³⁸. Raportul privind cazurile evidențiază, de asemenea, necesitatea consolidării cooperării dintre autoritățile judiciare și alte autorități implicate în lanțul de recuperare a activelor [cum ar fi unitățile de informații financiare (FIU)].

³⁵ Disponibil la adresa: https://commission.europa.eu/document/download/606f0f38-12f9-4893-8941-3ac835229bcd_en?filename=JUST_template_comingsoon_standard_16.pdf.

³⁶ Regulamentul (UE) nr. 655/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 mai 2014 de instituire a unei proceduri pentru ordonanța asigurătorie europeană de indisponibilizare a conturilor bancare în vederea facilitării recuperării transfrontaliere a datoriilor în materie civilă și comercială (JO L 189, 27.6.2014, p. 59).

³⁷ Regulamentul (UE) nr. 1215/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 decembrie 2012 privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială (reformare) (JO L 351, 20.12.2012, p. 1).

³⁸ A se vedea raportul Eurojust privind cazurile, p. 22.

5. CONCLUZIE

Scopul regulamentului este de a facilita recuperarea transfrontalieră eficientă și eficace a activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni, în special pentru a combate criminalitatea organizată transfrontalieră. Acest lucru se realizează prin stabilirea unor norme detaliate privind modul în care trebuie formulate cererile de recunoaștere a ordinelor de indisponibilizare și de confiscare și modul în care acestea trebuie gestionate de statul membru solicitat. Aceasta generează un grad ridicat de securitate juridică pentru practicienii care aplică acest instrument și previne întârzierile cauzate de absența unor norme clare privind aspectele procedurale esențiale. În combinație cu utilizarea obligatorie a certificatelor standard și cu menținerea unor proceduri de comunicare eficace, cooperarea judiciară dintre statele membre în materie de recuperare a activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni este raționalizată în cea mai mare măsură posibilă. Ca atare, regulamentul este un instrument-cheie utilizat pe scară largă pentru cooperarea judiciară în materie penală. Acesta îndeplinește o funcție unică și esențială în cadrul *acquis-ului* mai larg al UE, prin combaterea spălării banilor, a criminalității organizate și a finanțării terorismului și a îmbunătățit în mod semnificativ recuperarea transfrontalieră a activelor. Totuși, există încă posibilități de îmbunătățire în ceea ce privește creșterea proporției de produse identificate provenite din săvârșirea de infracțiuni care sunt, în cele din urmă, confiscate sau restituite victimelor criminalității ori reutilizate în beneficiul acestora.

Persistă o serie de provocări în legătură cu aplicarea efectivă a regulamentului. Acest lucru este confirmat și de Eurojust în raportul său privind cazurile, care evidențiază faptul că, în unele cazuri, regulamentul nu este încă aplicat în mod corect și este chiar contestat prin invocarea dreptului național.

Multe dintre aspectele evidențiate în prezentul raport și în raportul Eurojust privind cazurile pot fi atribuite erorii umane sau cunoașterii insuficiente a sistemelor juridice ale celorlalte state membre implicate. Printre acestea se numără, de exemplu, cazurile în care cooperarea transfrontalieră a fost împiedicată sau întârziată din cauza trimiterii cererilor de recunoaștere a ordinelor de indisponibilizare sau de confiscare către autorități greșite din statul de executare sau din cauza completării incorecte a certificatelor. Se preconizează că digitalizarea în curs a certificatelor va contribui la soluționarea unora dintre aceste probleme. Includerea unor indicații și mesaje predefinite ar trebui să le facă mai ușor de utilizat și să asigure o mai mare coerență între forma și conținutul cererilor. Orientările fără caracter obligatoriu privind aplicarea regulamentului, schimbul de bune practici și consolidarea formării practicienilor relevanți pot contribui, de asemenea, la reducerea acestor obstacole. Majoritatea statelor membre sprijină alocarea de fonduri UE în mod specific pentru o astfel de formare.

Cu toate acestea, unele aspecte au un caracter mai juridic sau sistemic și ar putea necesita abordări la nivel legislativ sau politic în statele membre. Printre acestea se numără, de exemplu, impunerea unilaterală a unor condiții de cooperare în temeiul dreptului național care nu sunt prevăzute în regulament. Totodată, ele includ nerespectarea repetată a termenelor și întârzierile semnificative dintre emiterea cererilor de indisponibilizare și transmiterea ulterioară a unei cereri de confiscare. Abordarea acestor tipuri de probleme necesită, printre altele, modificări ale legislației și practicilor naționale și o revizuire a resurselor alocate autorităților responsabile cu emiterea și executarea cererilor de recunoaștere a ordinelor de

indisponibilizare sau de confiscare în temeiul regulamentului. Comisia își rezervă dreptul de a lua măsurile necesare pentru a asigura respectarea deplină a regulamentului.

Nu în ultimul rând, prezentul raport arată că este necesar să se examineze limitările regulamentului și contextul mai larg în care acesta funcționează. Statele membre au propus modificări ale regulamentului care, în opinia lor, ar spori eficacitatea acestuia. De asemenea, ele au subliniat că nu toate etapele sau elementele procedurii de recuperare a activelor sunt reglementate de regulament sau de alte acte legislative relevante ale UE. Acest lucru este valabil în special în ceea ce privește cooperarea judiciară în scopul urmăririi activelor după condamnare și indisponibilizarea activelor pentru despăgubirea victimelor, fără a se urmări emiterea unui ordin de confiscare. Comisia va da curs inițiativei belgiene³⁹ în această privință. În plus, interacțiunea preconizată dintre diferitele instrumente din domeniul recuperării activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni nu este întotdeauna ușor de înțeles pentru practicieni. Prin urmare, o majoritate clară a statelor membre și-a exprimat sprijinul pentru elaborarea unor orientări fără caracter obligatoriu cu privire la acest aspect.

De asemenea, multe state membre și-au exprimat sprijinul pentru instituirea unui grup multidisciplinar de experți privind recuperarea activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni, care ar putea facilita o înțelegere mai cuprinzătoare a cadrului UE în acest domeniu. Grupul de reflecție judiciar privind spălarea banilor și recuperarea activelor, lansat recent de Eurojust⁴⁰, este deosebit de relevant în acest context.

Comisia va reflecta asupra celor mai bune modalități de abordare a provocărilor identificate în prezentul raport în ceea ce privește aplicarea regulamentului și asupra propunerilor și recomandărilor formulate de statele membre și de Eurojust, în vederea stabilirii celei mai bune căi de urmat. În special, Comisia va depune eforturi pentru a oferi orientări privind aplicarea regulamentului în cadrul mai larg al UE privind recuperarea activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni.

³⁹ A se vedea secțiunea 2.6.

⁴⁰ Pentru detalii, a se vedea <https://www.eurojust.europa.eu/news/eurojust-meeting-tackles-emerging-trends-money-laundering-and-asset-recovery>.