

Cel de-al treilea Manual U.E.

privind Abordarea
administrativă în
Uniunea Europeană





Mulțumiri

Citation

ENAA (2020). 3rd EU Handbook on the administrative approach in the European Union. Brussels: ENAA.

Legal notice

The contents of this publication do not necessarily reflect the official opinion of any EU Member State or any agency or institution of the European Union or European Communities.

Author

Vincent Lauwers, Policy and Practice Officer, the ENAA Secretariat

Part of the project 'The further implementation of the MAS of the EUCPN and the Informal Network on the Administrative Approach' - ENAA Secretariat, March 2020, Brussels



With the financial support of the European Union's Internal Security Fund - Police

Cel de-al treilea Manual U.E. a fost dezvoltat de către Secretariat în colaborare cu punctele naționale de contact.

Secretariatul dorește să mulțumească Președinției române și grupului de lucru pentru aplicarea legii din Consiliul Uniunii Europene pentru trimiterea solicitării de inițiativă privind abordarea administrativă.

Recunoștința noastră se îndreaptă, de asemenea, către punctele de contact naționale ENAA și către membrii supleanți care au contribuit la acest manual.

Secretariatul dorește să mulțumească experților care au participat la cele două ședințe cu experții, care au fost organizate la Bruxelles:

- › dl Geerlings Luud (EURIEC)
- › dna Idzikowska Ilona (Ministerul de Interne și Administrație din Polonia)
- › Prof. Dr. Janssens Jelle (Universitatea din Ghent)
- › dna Liagre Febe (EUCPN)
- › dna Linmans Anna (Ministerul Justiției și Securității din Olanda)
- › dna Maassen Tobias (Comisia Europeană)
- › dl Minten Dirk (Poliția Federală din Belgia)
- › dna Mortelmans Nathalie (ARIEC Antwerp)
- › dl Pettigrew David (Serviciul de poliție al Scoției)
- › dl Waldron Tony (Agenția Națională de Combatere a Criminalității din Regatul Unit)

În sfârșit, suntem deosebit de recunoscători experților care au ajutat la dezvoltarea secțiunilor și au investit timp și efort în Cel de-al treilea Manual U.E.:

- › dna Hutten Lienke (Centrul olandez pentru prevenirea criminalității și securitate)
- › dl Vig Joeri (Centrul olandez pentru prevenirea criminalității și securitate)
- › dna Kok Stella (stagiară ENAA/EUCPN)

Contents

Mulțumiri	3
Raport sumar din partea conducerii executive	6
Prefață	9

1

Introducere	10
A. Subminarea guvernelor locale	11
B. De ce formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată trebuie combătute de abordarea administrativă	12

2

Rețeaua Europeană privind Abordarea administrativă ce combate formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată	14
--	-----------

3

Abordarea administrativă explicată	18
A. Un labirint de definiții	19
B. Situația actuală a abordării administrative în U.E.	21
C. Cinci piloni pentru o abordare administrativă de succes	27
Prevenirea și combaterea folosirii ilegale a infrastructurii legale de către formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată	27
Completare	29
Cooperarea mai multor agenții	30
Schimbul de informații	31
Luarea de măsuri pentru stabilirea barierelor	33
D. Dezvoltări recente în U.E.	34
1. Modelul european de barieră	34
2. Studiul ISEC - Abordări administrative ale criminalității. Măsuri administrative bazate pe legislația de reglementare pentru prevenirea și combaterea criminalității (formele grave ale acesteia și cea organizată). Posibilități legale și aplicații practice în 10 state membre ale U.E.	46
3. Confine	46
4. Centrul de expertiză informațională	48

4

Concluzii și recomandări	50
Endnotes	52
Bibliografie	53

Raport sumar din partea conducerii executive

Grupurile de criminalitate organizată (OCG-uri) sunt active în întreaga lume și activitățile acestora sunt una dintre principalele amenințări la adresa securității cetățenilor europeni. Acestea nu sunt oprite de granițe și au un impact distructiv asupra economiilor și comunităților pe întreg teritoriul U.E. Criminalitatea organizată este perturbatoare pentru societate, deoarece subminează infrastructura legală. Conform celor mai recente cifre ale Europol, peste 5.000 de OCG-uri sunt în prezent investigate în U.E. Modul de operare al majorității tipurilor de OCG-uri necesită utilizarea unor facilități legale. Guvernele sunt interesate să împiedice aceste OCG-uri să utilizeze infrastructura legală.

Administrațiile publice nu se bazează exclusiv pe activități represive de aplicare a legii pentru a combate formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată. De una singură, legea penală nu afectează întotdeauna un infractor profesionist. Prin urmare, măsurile administrative pot fi eficiente. O abordare administrativă își propune să completeze instrumentele tradiționale ale legii penale și poate fi un instrument potențial puternic în prevenirea și combaterea formelor grave de criminalitate și a criminalității organizate. Această nouă abordare folosește mecanisme administrative și de reglementare și adoptă o abordare multidisciplinară, implicând o gamă largă de factori. În cadrul abordării administrative, administrațiile publice, în special la nivel local, iau măsuri ce exercită unele dintre competențele și responsabilitățile lor specifice, care împiedică sau frustrează activitățile criminalității organizate.

În 2010, a fost creată o rețea informală de puncte de contact privind abordarea administrativă pentru prevenirea și perturbarea criminalității organizate. Rețeaua este formată din punctele naționale de contact (NCP-uri). Acționează ca gateway-uri către agențiile de aplicare a legii, departamentele guvernamentale, organele administrative și mediul academic din țările respective. În mod special, accentul este pus pe acele echipe, unități și departamente care utilizează în mod regulat competențe administrative sau moduri netradiționale de lucru la nivel practic, ca parte a unei abordări multidisciplinare pentru prevenirea și perturbarea criminalității organizate. În 2018, s-a decis oficializarea rețelei și schimbarea numelui în Rețeaua Europeană privind Abordarea Administrativă care combate formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată (ENAA). Misiunea ENAA este de a spori înțelegerea, conștientizarea și aplicarea abordării administrative în combaterea formelor grave de criminalitate și a criminalității organizate în U.E.

Terminologia abordării administrative acoperă multe definiții, abordări și practici diferite în întreaga U.E. Prima (și singura) definiție a abordării administrative convenită de toate statele membre (SM) apare în Concluziile Consiliului din 6 iunie 2016. Abordarea administrativă combină următoarele elemente, în deplină conformitate cu cadrul administrativ și juridic al statelor membre:

1. Prevenirea persoanelor implicate în activități infracționale să utilizeze infrastructura administrativă legală în scopuri infracționale, inclusiv, dacă este cazul, proceduri pentru obținerea autorizațiilor, ofertelor și subvențiilor;
2. Aplicarea tuturor tipurilor de reglementări administrative pertinente pentru prevenirea și combaterea activităților ilegale, atunci când este posibil în conformitate cu legislația națională, inclusiv verificarea preventivă și monitorizarea solicitanților (persoane fizice și persoane juridice) pentru autorizații, oferte și subvenții, precum și închiderea sau exproprierea spațiilor atunci când tulburarea liniștii și a ordinii publice apare în acele spații sau în jurul acestora ca urmare a subminării activităților infracționale;
3. Coordonarea intervențiilor, folosind instrumente administrative pentru a suplimenta acțiunile în temeiul legii penale, pentru prevenirea, combaterea, perturbarea și reprimarea formelor grave de criminalitate și a criminalității organizate.

La data de 8 noiembrie 2019, ENAA a convenit asupra unei definiții mai scurte, directe și ușor de tradus a abordării administrative, care se bazează pe Concluzia Consiliului privind definiția din 2016:

„O abordare administrativă a formelor de criminalitate gravă și a criminalității organizate este o modalitate complementară de a preveni și de a combate folosirea ilegală a infrastructurii legală prin cooperarea mai multor agenții, prin schimbul de informații și luarea de măsuri în vederea stabilirii barierelor.”

Din definiție au fost distilați cinci piloni pentru a le explica specialiștilor în ce constau exact inițiativele de abordare administrativă. Nu este necesar să fie prezenți toți cei cinci piloni într-o inițiativă concretă, dar este un indicator bun pentru aplicarea cu succes a abordării administrative.

1. Prevenirea și combaterea folosirii ilegale a infrastructurii legale în formele grave de criminalitate și în criminalitatea organizată

Atât administrațiile naționale, cât și cele locale trebuie să fie echipate cu instrumente pentru a combate formele grave de criminalitate și OCG-urile, acestea jucând un rol esențial. Astfel, autoritățile au un interes deosebit în a împiedica infractorii să folosească infrastructura economică și legală pentru a obține un venit legal sau de a folosi ilegal întreprinderi pentru a facilita infracțiunile și a îndrepta procedurile lor infracționale în acest scop. Există, de asemenea, măsuri administrative care se concentrează asupra tulburării liniștii și a ordinii publice, cu toate acestea, în cadrul ENAA, utilizăm abordarea administrativă pentru a combate formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată.

2. Completare

Abordarea administrativă presupune utilizarea unor mecanisme administrative și de reglementare și adoptarea unei abordări multidisciplinare prin implicarea unei game largi de factori pentru a completa măsurile tradiționale de justiție penală cu scopul de a combate criminalitatea organizată. O abordare administrativă aplicată în coordonare cu instrumentele tradiționale ale legii penale este un instrument mai puternic atunci când este pusă în aplicare doar ca un adjuvant. În plus, măsurile administrative de sine stătătoare nu vor putea face față OCG-urilor. Prin urmare, abordarea administrativă trebuie considerată o completare a abordărilor tradiționale care combat criminalitatea organizată.

3. Cooperarea mai multor agenții

Pe lângă obstacolele legale, multe state membre se confruntă, din păcate, cu probleme legate de structurile organizaționale. Adesea, agențiile au propriul lor departament administrativ, care se concentrează pe protecția propriilor interese, bazate pe domenii de excludere reciprocă a responsabilității, controlului și răspunderii politice. Acest lucru poate cauza probleme pentru o abordare administrativă eficientă. Abordarea

administrativă este adesea denumită „colaborare de la distanță”, ceea ce înseamnă că diferite autorități și administrații combat formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată în baza meritelor acestora. Prin urmare, abordarea administrativă depinde, pentru succesul său, de cooperarea cu alți parteneri din domeniul securității, cum ar fi poliția, serviciul public de procuratură și autoritățile fiscale.

4. Schimbul de informații

Cheia „colaborării de la distanță” este schimbul de informații între agențiile administrative, fiscale și de aplicare a legii dintr-un singur stat sau dintr-o singură regiune. Pentru autoritățile locale, accesul la informații și surse deschise este fundamental pentru a lua decizii întemeiate. Prin urmare, sunt necesare motive legale pentru acest acces și pentru schimbul de informații între părțile interesate relevante. Datele judiciare trebuie să fie accesibile pentru autoritățile locale pentru a confirma legăturile suspecte dintre OCG-uri, antreprenori, companii și cetățeni. Administrarea la nivel local depinde foarte mult de informațiile primite de la procurorul public și de la poliție. Din păcate, în multe state membre, schimbul de informații este limitat în prezent la o singură direcție, din partea autorităților locale către ceilalți parteneri și nu și invers. Acest lucru este problematic și este cauzat în principal de barierele din lege.

5. Luarea de măsuri pentru stabilirea barierelor

Administrațiile publice, în special la nivel local, au puterea în cadrul responsabilităților acestora de a lua măsuri pentru a frustra și a împiedica OCG-urile. Ideea abordării administrative este de a dota administrațiile locale cu instrumentele necesare (de ex.: revocarea licențelor din motive de sănătate) pentru a evita utilizarea infrastructurii legale de către infractori. Acestea pot găsi mijloace de acțiune împotriva fenomenelor infracționale, precum și împotriva OCG-urilor. Autoritățile pot identifica zonele în care lumea interlopă „atinge” societatea legitimă. Apoi, acestea pot coordona intervențiile în aceste domenii cu diferiți parteneri sau instrumente administrative care completează acțiunile în temeiul legii penale pentru combaterea formelor grave de criminalitate și a criminalității organizate.

Prefață

Rețeaua este încântată să prezinte această a treia versiune a Manualului U.E. privind abordarea administrativă în U.E. Acest Manual U.E. este în beneficiul factorilor politici, funcționarilor publici, agenților de aplicare a legii și a altor părți interesate importante din statele membre ale U.E., toți fiind implicați în prevenirea și combaterea formelor grave de criminalitate și a criminalității organizate.

Acest Manual conține o scurtă istorie a evoluției Rețelei și se concentrează ulterior asupra definiției și a celor cinci piloni ai abordării administrative, folosind ca exemple inițiativele de abordare administrativă. La final, este prezentată o imagine de ansamblu asupra a ceea ce s-a făcut deja în U.E.

Acest Manual completează prima versiune (2011) și a doua (2014) a Manualului U.E. care au oferit o imagine de ansamblu asupra inițiativelor de abordare administrativă aplicate în statele membre și au contribuit la creșterea gradului de conștientizare. Această a treia versiune va fi tradusă în toate limbile U.E. Manualul va fi accesibil publicului pe site-ul web www.administrativeapproach.eu. Inițiativele de abordare administrativă vor fi disponibile numai pe Platforma Europol pentru Grupul de experți în abordarea administrativă și pe pagina creată exclusiv pentru membri a site-ului web ENAA. Puteți contacta întotdeauna punctul dvs. de contact național dacă doriți să aveți acces la aceste informații.

Speranța noastră este că Manualul va continua să fie un ghid de referință important pentru specialiști și factorii politici, sporind înțelegerea beneficiilor utilizării unei metode netradiționale pentru combaterea formelor grave de criminalitate și a criminalității organizate și va stimula o mai mare cooperare și schimbul de experiență și cunoștințe, în întreaga U.E.

În cele din urmă, sperăm că această a treia publicație a Manualului U.E. va fi răspândită pe scară largă către părțile interesate importante din cadrul autorităților administrative naționale relevante din statele membre. Orice feedback și contribuții noi pentru edițiile viitoare ar fi foarte binevenite și pot fi adresate Rețelei prin intermediul punctelor de contact naționale desemnate.

1

Introduzione

Criminalitatea organizată este un fenomen dinamic și în continuă evoluție, cu o anvergură globală. Aceasta are un impact coroziv asupra economiei și comunităților din întreaga U.E. Conform celor mai recente cifre ale Europol, peste 5.000 de grupuri de criminalitate organizată (OCG-uri) sunt în prezent investigate în U.E.¹. Numărul OCG-urilor care operează la nivel internațional evidențiază sfera de aplicare substanțială și impactul potențial al formelor grave de criminalitate și al criminalității organizate asupra U.E. Aceste OCG-uri sunt extrem de versatile și prezintă flexibilitate în viteză cu care își schimbă modul de operare. De asemenea, sunt foarte rezistente și foarte bine antrenate în a se sustrage legii. Nefiind limitate de granițele geografice, OCG-urile exploatează libera circulație a persoanelor creată de spațiul Schengen și dezvoltă noi rute pentru a facilita traficul de persoane, spălarea de bani, drogurile, armele și alte mărfuri ilicite. Aceste activități infracționale sunt din ce în ce mai complexe și pentru a fi desfășurate necesită o varietate de abilități, precum și expertiză tehnică. Cele mai amenințătoare OCG-uri sunt cele care sunt capabile să își investească profiturile în economia legitimă, subminând astfel infrastructura legală².

Abordarea administrativă își propune să completeze măsurile tradiționale de justiție penală prin perturbarea și prevenirea criminalității organizate. Această nouă abordare folosește mecanisme administrative și de reglementare și adoptă o abordare multidisciplinară, implicând o gamă largă de factori. Terminologia „abordării administrative” acoperă multe definiții, abordări și practici diferite în întreaga U.E. Acest lucru duce uneori la confuzie privind elementele constitutive reale ale acestei abordări. Unul dintre obiectivele acestui Manual este de a demonta această confuzie și de a oferi o descriere clară a abordării administrative și a ceea ce este necesar pentru a folosi abordarea administrativă în mod eficient.

A. Subminarea guvernelor locale

Criminalitatea organizată este perturbatoare pentru societate, deoarece subminează infrastructura legală. Când vorbim despre criminalitatea organizată, ne referim mai ales la infracțiunile sistematice. Acestea pot fi fapte violente săvârșite, de exemplu, în cadrul funcționării piețelor de droguri ilicite, ca parte a activității de aprovizionare, distribuție și consum de droguri³. Aceste infracțiuni generează active ilegale și duc la poziții dominante din punct de vedere economic, cu corupție și perturbare a pieței și interdependență între *lumea interlopă* și societatea legitimă. Acest tip de infracțiune este adesea invizibil, dar se poate manifesta și în spațiul public prin intimidare și violență⁴. OCG-urile folosesc violența ca strategie de control în mai multe situații, inclusiv disputele teritoriale, pedepsele pentru fraudă, colectarea datoriilor și altercațiile cu poliția.

În timp ce făptuitorii operează adesea la nivel supra-regional sau internațional, subminarea criminalității se exprimă sub mai multe forme și are multe conexiuni la nivel local⁵.

Una dintre principalele caracteristici ale subminării este că infractorii încearcă să înlocuiască puterea statului prin implementarea propriilor lor reguli.

De exemplu: „Infractorii circulă cu mașini scumpe în cartierele sărace. Este clar că ceva nu este în regulă. Aceștia vor doar să arate că sunt stăpânii străzilor.” Nu există nicio îndoială că subminarea face parte din industria ilegală, toată lumea care nu dorește să coopereze este amenințată sau eliminată prin intermediul violenței sau corupției. Cu toate acestea, subminarea reprezintă mai mult; este o expresie a unei dorințe de autonomie și a unei antipatii față de avansarea societății civile. Este, de asemenea, o opoziție față de ordinea stabilită și statul ca reprezentant al acesteia⁶.

B. De ce formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată trebuie combătute de abordarea administrativă

Administrațiile publice nu se bazează exclusiv pe activități represive de aplicare a legii pentru a combate formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată. De una singură, legea penală nu afectează întotdeauna un infractor profesionist. O pedeapsă cu închisoarea este în general experimentată de către infractori ca parte a riscurilor din afaceri. În timp ce măsurile administrative ar putea opri întreaga activitate ilegală și procesul ilegal al acesteia, deci, prin urmare, acestea pot fi mai eficiente ⁷.

De multe ori, infractorii implicați în forme grave de criminalitate și criminalitate organizată nu își limitează activitățile doar la cele ilegale precum traficul de droguri, fraudă sau infracțiunile privind proprietățile. Aceștia investesc, de asemenea, bani în activități și afaceri legale, de exemplu pentru a exploata veniturile din infracțiunile acestora sau pentru a genera un venit legal. Infractorii pot înființa sau prelua o companie de construcții și apoi pot licita pentru contracte guvernamentale. „Procese de afaceri” ale majorității tipurilor de criminalitate organizată necesită, de asemenea, facilități legale. Astfel, autoritățile au un interes deosebit în a împiedica infractorii să folosească infrastructura economică pentru a obține un venit legal sau de a folosi ilegal întreprinderi pentru a facilita infracțiunile și a îndrepta procedurile lor infracționale în acest scop.

De exemplu: în unele țări, autoritățile locale sau inspecțiile relevante pot, cu dreptul administrativ în mână, să decidă închiderea clădirii unei sere de cannabis pentru o anumită perioadă. Autoritățile fiscale și serviciile sociale pot aplica creanțe și amenzi suplimentare. Urmărirea penală a proprietarilor serei aparține domeniului legii penale.

Abordarea administrativă poate include, de asemenea, măsuri administrative, precum verificarea sau examinarea întreprinderilor care licitează pentru contracte publice și/ sau refuzurilor sau revocărilor de autorizații ale întreprinderilor care au legătură cu criminalitatea organizată. În cadrul abordării administrative, administrațiile publice, în special la nivel local, iau măsuri ce exercită unele dintre competențele și responsabilitățile lor specifice, care împiedică sau frustrează activitățile grupurilor de criminalitate organizată. Ideea este de a dota administrația cu instrumentele necesare pentru a evita folosirea infrastructurii legale în scopuri ilegale și pentru a combate fenomenele infracționale, precum și mijloacele de acționare ale grupurilor infracționale.

O abordare administrativă aplicată sau coordonată cu instrumentele tradiționale ale legii penale este un instrument potențial puternic în prevenirea și combaterea formelor grave de criminalitate și a criminalității organizate.



Principiul central al acestei abordări este acela că organismele administrative naționale și locale (adică municipalitățile și ministerele de interne, finanțe, ocupare a forței de muncă și de afaceri sociale) joacă un rol important în prevenirea și combaterea criminalității organizate.

Nu numai organismele administrative naționale și locale pot beneficia de „colaborarea de la distanță”. Acest lucru poate fi benefic și la nivel internațional. De exemplu, din cauza numărului crescut de acțiuni represive față de bandele de motocicliști nelegiuți (OMCG-uri) din Germania și Olanda, partea belgiană a euro-regiunii Meuse-Rin riscă să se confrunte cu o creștere a activităților OMCG-urilor. În provincia Limburg din Belgia, de exemplu, s-au înființat din ce în ce mai multe cluburi, teritoriul a fost revendicat și marcat, iar confruntările reciproce au dus la crime⁹. Prin urmare, guvernele trebuie să țină seama de efectul de deplasare. OCG-urile vor căuta calea cea mai ușoară și, prin urmare, își vor muta activitățile în orașe/regiuni unde vor fi mai puțin frustrate. Acest lucru este, de asemenea, denumit efectul de deplasare sau de saltea cu apă⁹. În **Capitolul 3.D.1.** veți găsi primele modele de bariere din U.E. Aceste modele de barieră sunt importante în abordarea unui fenomen al criminalității la nivel european pentru a preveni un efect de deplasare în alte state membre.

Această abordare administrativă depinde, pentru succesul său, de cooperarea cu alți parteneri din domeniul securității, cum ar fi poliția și serviciul public de procuratură.

În acest context, schimbul de informații între diferitele organizații, nu numai la nivel național, este una dintre cele mai importante premise.

2

**Rețeaua
Europeană
privind Abordarea
administrativă
ce combate
formele grave
de criminalitate
și criminalitatea
organizată**

În Tratatul de la Lisabona¹⁰ s-a afirmat că Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene (denumit în continuare Consiliul), hotărând în conformitate cu procedura legislativă obișnuită, pot stabili măsuri pentru încurajarea și sprijinirea acționării statelor membre în domeniul prevenirii criminalității, excluzând orice armonizare a legilor și reglementărilor din statele membre.

În 2009, în Programul de la Stockholm s-a afirmat¹¹ pentru prima dată că o abordare multidisciplinară poate fi folosită ca o măsură eficientă pentru a reduce nivelul criminalității. Măsurile administrative pot fi folosite ca parte a unui răspuns general pentru combaterea criminalității organizate. Organele administrative (adică municipalitățile și ministerele de interne, finanțe, ocupare a forței de muncă și afaceri sociale) sunt adesea responsabile pentru supravegherea respectării și reglementării (de ex. autorizații și sisteme de licențe) în legătură cu anumite sectoare de afaceri utilizate de infractorii din statele membre ale U.E.

Drept răspuns, **Rețeaua informală de puncte de contact privind abordarea administrativă pentru prevenirea și perturbarea criminalității organizate** (denumită în continuare Rețeaua informală) a fost creată în cadrul Președinției belgiene (2010) în Concluzia Consiliului din 5 noiembrie 2010¹². S-a decis că ar trebui să fie formată din puncte naționale de contact (NCP-uri) care acționează ca gateway-uri către agențiile de aplicare a legii, departamentele guvernamentale, organele administrative și mediul academic din țările respective. În mod special, accentul este pus pe acele echipe, unități și departamente care utilizează în mod regulat competențe administrative sau moduri netradiționale de lucru la nivel practic, ca parte a unei abordări multidisciplinare pentru prevenirea și perturbarea criminalității organizate.

S-a decis că obiectivele Rețelei informale erau stimularea și facilitarea unei rețele de puncte de contact, competente în domeniul măsurilor administrative pentru combaterea fenomenului OCG-urilor și, dacă este necesar, și a altor domenii de infracțiune relevante, ținând cont de nevoile naționale și circumstanțele speciale.

În timpul Președinției ungare (2011) a fost publicat primul Manual U.E. Manualul U.E. a fost intitulat „Abordări și acțiuni complementare pentru prevenirea și combaterea criminalității organizate”¹³ și oferea o colecție de exemple de bune practici din statele membre ale U.E.

În cadrul Președinției poloneze (2011) s-a convenit că rețeaua informală trebuie să-și extindă atenția pentru a include toate domeniile criminalității organizate, întrucât s-a recunoscut că măsurile administrative pot fi aplicate în mod util împotriva unei game largi de amenințări infracționale, nu numai împotriva grupurilor infracționale mobile. În plus, s-a propus pentru Rețeaua informală:

- › promovarea conceptului de măsuri administrative;
- › evaluarea posibilităților de a consolida schimbul de informații între organele administrative și organizațiile tradiționale de aplicare a legii;
- › încurajarea schimbului de bune practici;
- › propunerea de noi inițiative privind dezvoltarea măsurilor administrative;
- › raportarea, prin intermediul Președinției Consiliului, a concluziilor reuniunii privind grupul de lucru competent al Consiliului;
- › organizarea unei ședințe cel puțin o dată la șase luni.

Pe parcursul următoarelor Președinții ale Consiliului Uniunii Europene, un grup fundamental de instituții din statele membre și U.E. a contribuit la realizarea acestor propuneri și la dezvoltarea și consolidarea rolului Rețelei informale. Această lucrare a inclus dezvoltarea platformei Europol pentru experți (EPE) privind abordarea administrativă și redactarea și publicarea celui de-al doilea Manual U.E., intitulat „Abordări și acțiuni complementare pentru prevenirea și perturbarea criminalității organizate. Cel de-al doilea Manual a fost publicat în timpul Președinției lituaniene din anul 2013¹⁴.

În cadrul Președinției olandeze (2016) s-a ajuns la concluzia că este necesară dezvoltarea și îmbunătățirea în continuare a abordării administrative pentru prevenirea și combaterea criminalității, în special a formelor grave de criminalitate și a criminalității organizate. În acest scop și, pentru prima dată, a fost adoptată o definiție a abordării administrative de către toate statele membre în Concluziile Consiliului din 6 iunie 2016¹⁵.

Abordarea administrativă combină următoarele elemente, în deplină conformitate cu cadrul administrativ și juridic al statelor membre:

- › Prevenirea persoanelor implicate în activități infracționale să utilizeze infrastructura administrativă legală în scopuri infracționale, inclusiv, dacă este cazul, proceduri pentru obținerea autorizațiilor, ofertelor și subvențiilor;
- › Aplicarea tuturor tipurilor de reglementări administrative pertinente pentru prevenirea și combaterea activităților ilegale, atunci când este posibil în conformitate cu legislația națională, inclusiv verificarea preventivă și monitorizarea solicitanților (persoane fizice și persoane juridice) pentru autorizații, oferte și subvenții, precum și închiderea sau exproprierea spațiilor atunci când tulburările liniștii și ordinii publice apar în acele spații sau în jurul acestora ca urmare a subminării activităților infracționale;
- › Coordonarea intervențiilor, folosind instrumente administrative pentru a suplimenta acțiunile în temeiul legii



Programul de la Stockholm 2010



Președinția belgiană 2010

Concluzia Consiliului de la 5 noiembrie (15875/10) în care s-a creat Rețeaua informală



Președinția ungară 2011

Primul Manual U.E.

CRONOLOGIA ISTORIEI ENAA

2010

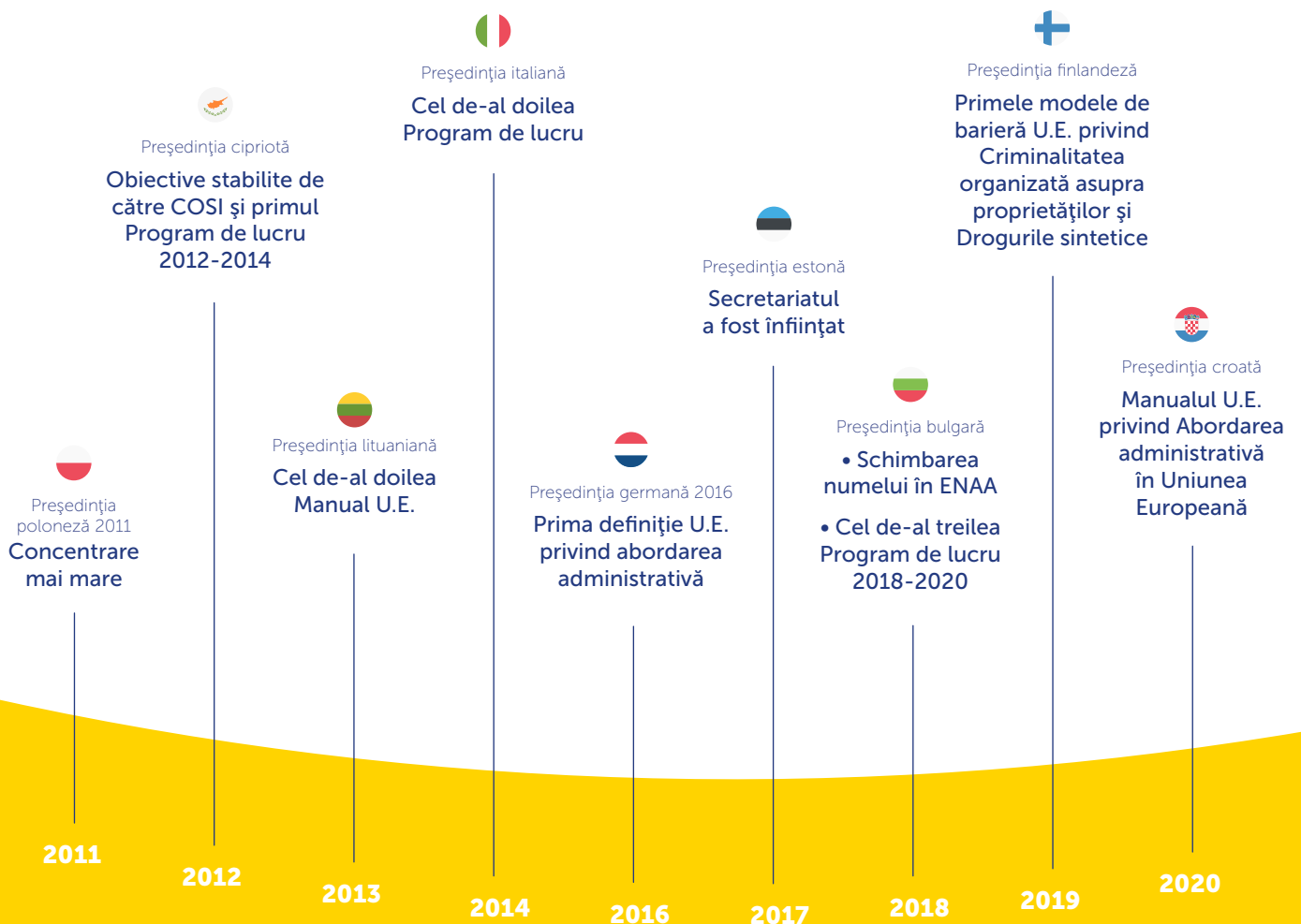
2011

penale, pentru prevenirea, combaterea, perturbarea și reprimarea formelor grave de criminalitate și a criminalității organizate.

În august 2017, Secretariatul ENAA a fost înființat în cadrul Secretariatului Rețelei Europene de Prevenire a Criminalității (EUCPN). Motivul a fost acela de a elimina povara NCP-urilor și de a avea un secretariat complet funcțional care să aibă grijă și să gestioneze activitatea zilnică a Rețelei.

În cadrul ședinței Rețelei complete de la 1 februarie 2018, statele membre au adoptat cel de-al treilea Program multianual de lucru pentru 2018-2020. Acesta își propune să se bazeze pe

rezultatele obținute în cadrul programului anterior. În martie 2018, un raport de închidere a Programului de lucru 2015-2017 a fost prezentat în Grupul de lucru pentru asigurarea respectării legii (LEWP). De asemenea, în cadrul acestei ședințe s-a propus afilierea Rețelei informale cu LEWP și schimbarea numelui de la Rețeaua informală la *Rețeaua europeană privind abordarea administrativă care combate formele grave de criminalitatea și criminalitatea organizată* (ENAA). La 30 octombrie 2018, a fost creat un nou Regulament de procedură pentru a oferi Rețelei un caracter mai formal.



3

Abordarea administrativă explicată

A. Un labirint de definiții

Terminologia „abordării administrative” acoperă multe definiții, abordări și practici diferite în întreaga U.E. Acest lucru poate duce uneori la confuzie privind elementele constitutive reale ale acestei abordări. Pe lângă toate diferitele interpretări și definiții naționale, există în prezent trei definiții cu dimensiune europeană.

În primul rând, următoarea definiție se concentrează în principal pe prevenirea criminalității. Această definiție este folosită în cartea publicată de către Universitatea Tilburg și Leuven în anul 2015. În timpul cercetărilor, a devenit clar că o abordare administrativă este la fel de relevantă pentru represiunea și perturbarea criminalității, ceea ce i-a determinat să modifice definiția după cum urmează:

„O abordare administrativă (a formelor grave de criminalitate și a criminalității organizate) cuprinde prevenirea facilitării activităților ilegale prin refuzarea utilizării infrastructurii administrative juridice, precum și intervențiilor coordonate („colaborare de la distanță”) de către infractori pentru a perturba și reprima formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată și problemele de ordine publică¹⁶.”

În al doilea rând, și cea mai importantă dintre toate, este definiția convenită în cursul Președinției olandeze în 2016. Aceasta este prima (și singura) definiție a abordării administrative convenită de toate statele membre din Concluziile Consiliului din 6 iunie 2016¹⁷.

Abordarea administrativă combină următoarele elemente, în deplină conformitate cu cadrul administrativ și juridic al statelor membre:

1. Prevenirea persoanelor implicate în activități infracționale să utilizeze infrastructura administrativă legală în scopuri infracționale, inclusiv, dacă este cazul, proceduri pentru obținerea autorizațiilor, ofertelor și subvențiilor;
2. Aplicarea tuturor tipurilor de reglementări administrative pertinente pentru prevenirea și combaterea activităților ilegale, atunci când este posibil în conformitate cu legislația națională, inclusiv verificarea preventivă și monitorizarea solicitanților (persoane fizice și persoane juridice) pentru autorizații, oferte și subvenții, precum și închiderea sau exproprierea spațiilor atunci când tulburările liniștii și a ordinii publice apar în acele spații sau în jurul acestora ca urmare a subminării activităților infracționale;
3. Coordonarea intervențiilor, folosind instrumente administrative pentru a suplimenta acțiunile în temeiul legii penale, pentru prevenirea, combaterea, perturbarea și reprimarea formelor grave de criminalitate și a criminalității organizate.

În U.E., în principal în Olanda și Belgia, se fac mai mulți pași în abordarea administrativă decât s-a estimat anterior. Prin urmare, la începutul proiectului CONFINE (**consultați capitolul 3.D.3.**), acestea au atribuit o definiție comună clară pentru a sublinia faptul că acest concept poate însemna mult mai mult decât se preconiza inițial:

„O abordare administrativă a criminalității organizate și/sau subversive înseamnă că organizațiile cu competențe administrative împiedică și/sau combat facilitarea activităților ilegale prin prevenirea folosirii ilegale a structurilor administrative juridice pentru activități infracționale¹⁸.”

În cadrul celor două ședințe cu experții care au fost organizate pentru pregătirea acestui al treilea Manual U.E., mai mulți experți, factori politici și cadre universitare au convenit că definițiile de mai sus au fost scrise într-un mod complex. În prezent,

„O abordare administrativă a formelor de criminalitate gravă și a criminalității organizate este o modalitate complementară de a preveni și de a combate folosirea ilegală a infrastructurii legale prin cooperarea mai multor agenții, prin schimbul de informații și luarea de măsuri în vederea stabilirii barierelor.”

definiția convenită în Concluzia Consiliului din 2016 este singura definiție convenită de toate statele membre ale U.E. și deci singura definiție oficială a abordării administrative. Definiția și sfera activităților adoptate prin Concluzia Consiliului au fost destul de complicate. Era clar că este nevoie de o prezentare simplă și practică a ideii unei abordări administrative. Definiția directă și ușor de tradus a abordării administrative, rezultată din ședințele cu experții și votată de întreaga Rețea, care se bazează pe Concluzia Consiliului privind definiția din 2016, a fost convenită:

la data de 8 noiembrie 2019, ENAA a convenit asupra unei definiții mai scurte, directe și ușor de tradus a abordării administrative, care se bazează pe Concluzia Consiliului privind definiția din 2016:

B. Situația actuală a abordării administrative în U.E.

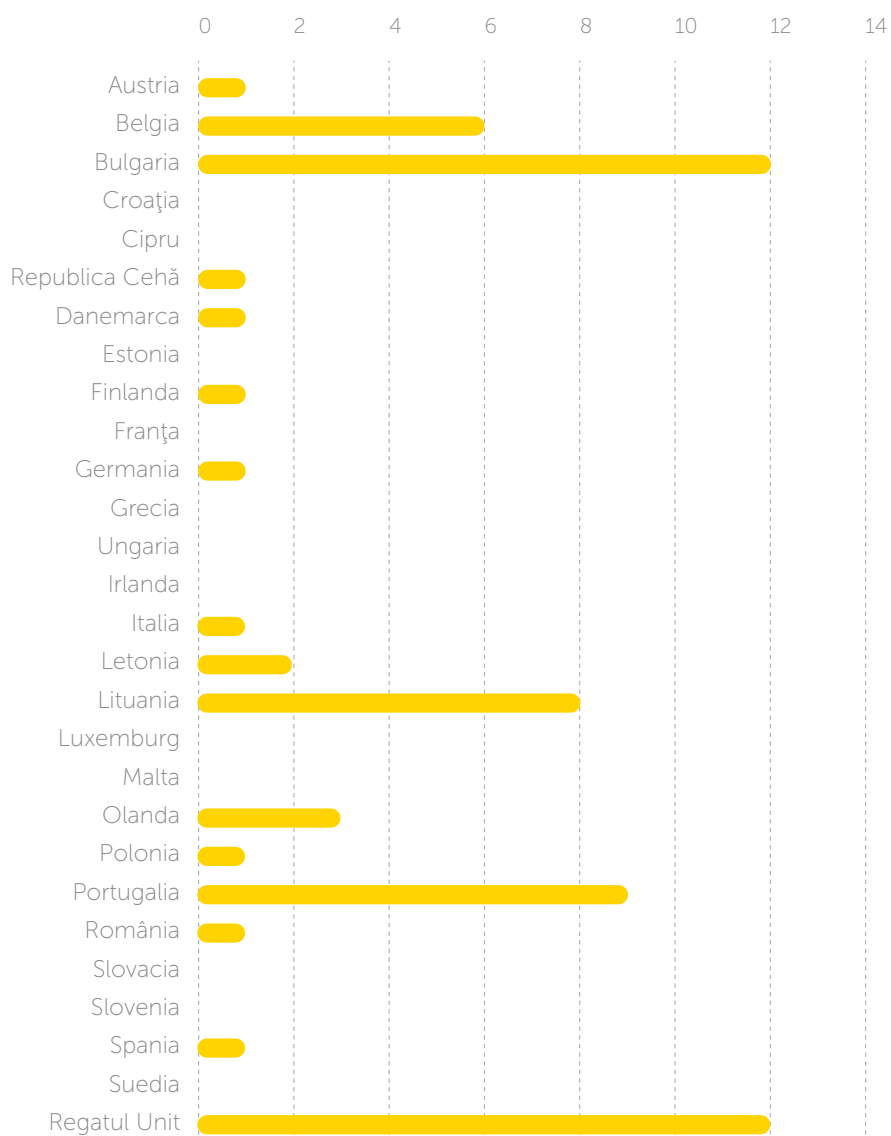
NOTĂ: unul dintre obiectivele acestui Manual este de a împărtăși inițiative privind abordarea administrativă. Aceste inițiative privind abordarea administrativă pot fi găsite într-o anexă care este publicată pe Platforma Europol pentru experți (EPE)¹⁹ din Abordarea administrativă care combate grupurile de criminalitate organizată. NCP-urile au decis să nu pună la dispoziția publicului inițiativele privind abordarea administrativă. Motivul din spatele acestui lucru este de ascundere a informațiilor în siguranță de cei cu intenții rele. Anexa va fi, de asemenea, publicată pe pagina pentru membri a site-ului web ENAA. Pentru mai multe informații, puteți contacta oricând punctul național de contact ENAA, care poate fi găsit pe site-ul web www.administrativeapproach.eu.



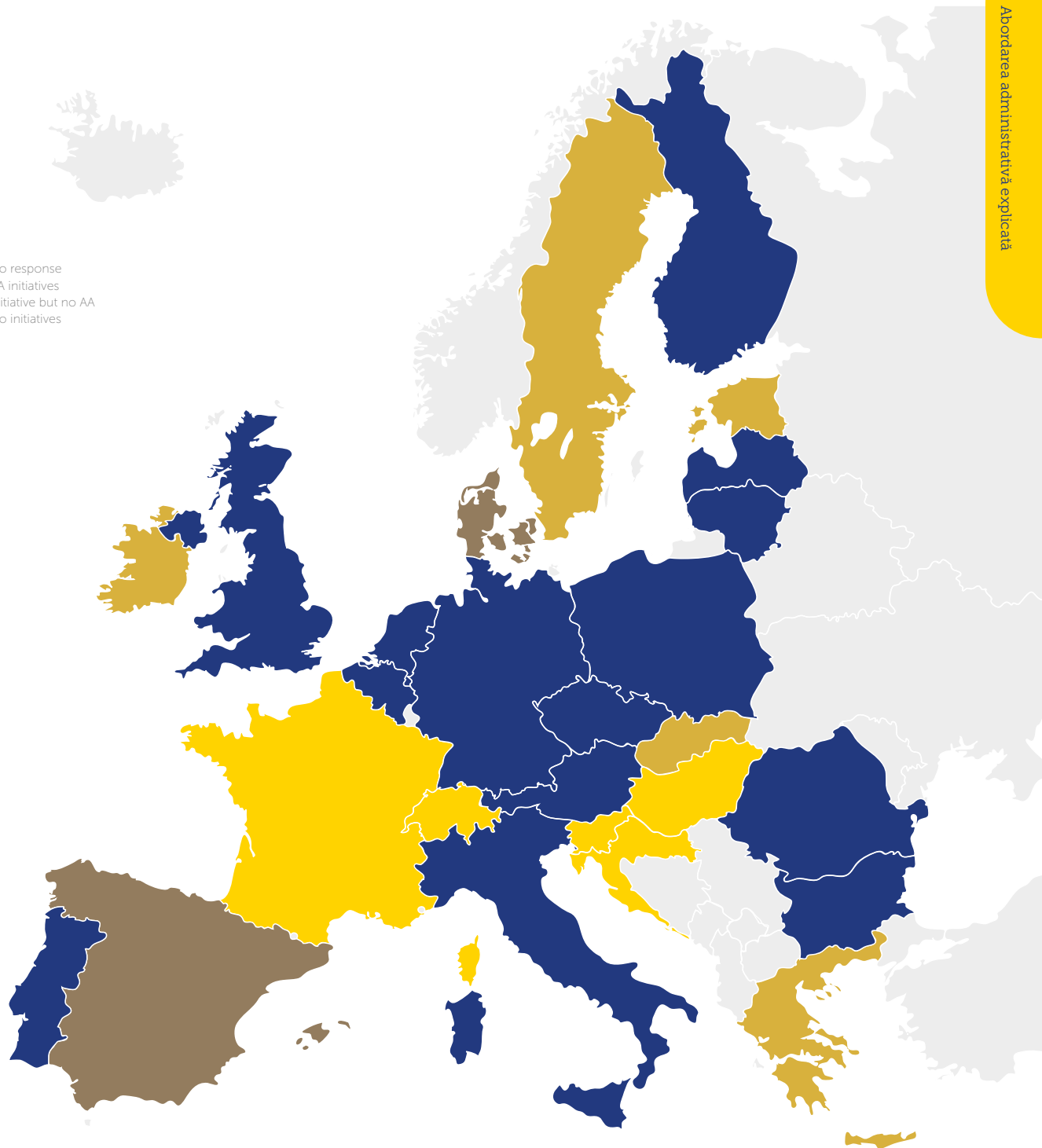
Inițiativele privind abordare administrativă au fost colectate printr-o solicitare care a fost trimisă de Grupul de lucru pentru asigurarea respectării legii al Consiliului Uniunii Europene (LEWP) și ENAA. Aceste bune practici au fost apoi analizate în timpul unei ședințe cu experții. În total, ENAA a primit 61 de inițiative din partea a 16 state membre²⁰. Cinci state membre²¹ au răspuns că în prezent nu au inițiative privind abordarea administrativă în curs, iar șapte state membre²² nu au răspuns solicitării.

Dintre cele 61 de inițiative de abordare administrativă, 29 au fost convenite de către experții care le-au calificat drept inițiative de abordare administrativă. Principalul motiv pentru care au fost reținute 32 de inițiative se datorează faptului că, în majoritatea cazurilor, schimbul de informații între diferite agenții lipsea. Acest aspect este totuși crucial pentru o abordare administrativă eficientă.

Inițiative primite de la statele membre



- No response
- AA initiatives
- Initiative but no AA
- No initiatives



Inițiativă primită de la statele membre

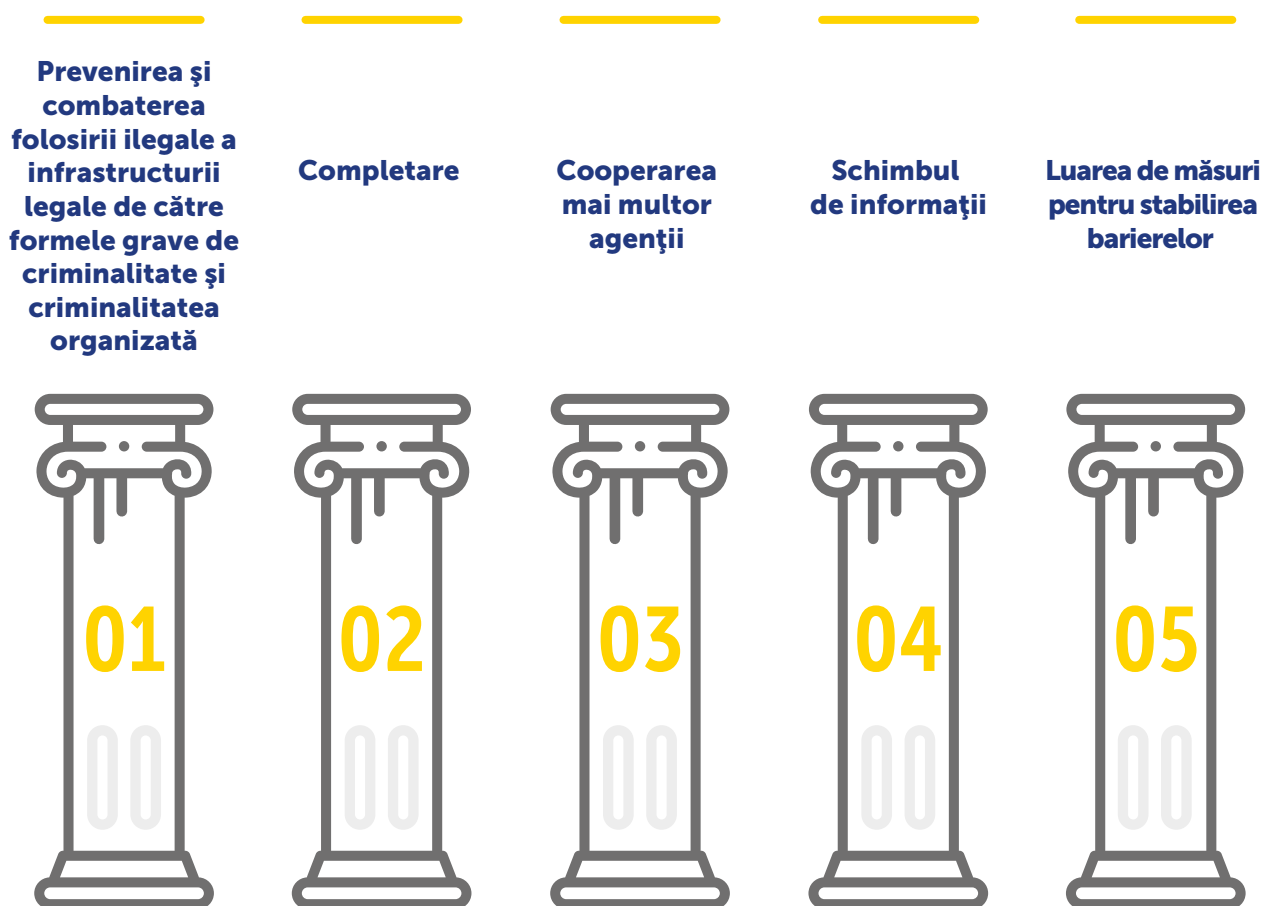
Country	Initiative	Organised crime	Complementary	Multi-Agency	Sharing of information	Actions	Additional comments
Austria	1. EMPACT EnviCrime OA 2.7	✓	✓	✓	✓	✓	AA
Belgium	1. Written scenario to tackle domicile fraud	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	2. Written scenario for integrated 'Flex'-actions	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	3. Written scenario: admin. approach of OMG	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	4. Protocols	✓	?	x	x	?	Not AA, but guideline/toolbox material.
	5. Roadshows	✓	x	x	✓	x	Not AA, but guideline/toolbox material.
	6. SPOC's	✓	x	x	✓	x	Not AA, but guideline/toolbox material.
Bulgaria	1. National Strategy for Prevention and Fight against Irregularities and frauds affecting the EU financial interests	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	2. Interdepartmental Coordination Centre for Counteracting the Contraband/ the Smuggling and Control of the Movement of Goods and Goods at Risk	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	3. National Council on Crime Prevention	✓	x	x	x	x	Not AA
	4. Spasi dete (Save a Child)	✓	x	x	x	?	Not AA
	5. Signed a Memorandum of Understanding between the General Directorate Combating Organized Crime – Ministry of Interior and the Association of Banks in Bulgaria	✓	x	x	x	x	Not AA
	6. Control of the Narcotic Substances and the Precursors/Countering the trafficking and the trade with narcotics	✓	x	?	x	?	Not AA
	7. Interdepartmental Commission on Control of Precursors	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	8. Mechanism for the identification of victims of telephone fraud and prevention	✓	x	x	x	x	Not AA
	9. Programme proposed by the General Directorate National Police to the local authorities for triggering an informative preventive campaign against the phone frauds	✓	x	x	x	x	Not AA
	10. Specialized Interdepartmental Unit for Support the Investigation of Organized Crime Related to Tax Offenses	✓	✓	✓	?	✓	AA
	11. Collaboration between the General Directorate Combating Organized Crime of Ministry of Interior and National Customs Agency of the Republic of Bulgaria	✓	✓	✓	✓	?	AA
	12. National Referral Mechanism for Support of Trafficked Persons	✓	x	x	x	x	Not AA
Czech Republic	1. Tax Cobra	✓	✓	✓	✓	✓	AA
Denmark	1. Mobile Organized Crime Groups Systematic monitoring of "tourists" in DK.	✓	x	x	x	x	Not AA
Finland	1. Administrative approach to tackling organised crime	✓	?	?	?	?	Start-up of an AA
Germany	1. Curafair	✓	✓	✓	✓	✓	AA
Italy	1. The fight against criminal organizations' illegal assets. The system of prevention measures.	✓	?	✓	?	✓	AA
Latvia	1. Combatting and prevention of Money Laundering	✓	x	x	x	x	Not AA
	2. Legislative approach to the control of circulation of new psychoactive substances	✓	?	✓	?	✓	AA

Country	Initiative	Organised crime	Complementary	Multi-Agency	Sharing of information	Actions	Additional comments
Lithuania	1. Blocking of IMEI and SIM in Mobile Devices	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	2. A Search for Missing Children in the Rapid Child Search System "Amber Alert Facebook"	x	x	x	x	?	Not AA
	3. Municipality Coordination Committees for the Fight against Trafficking in Human Beings.	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	4. Voluntary declaration of data on CCTV observation cameras possessed (managed) by individuals in the Lithuanian Police	x	x	x	x	x	Not AA
	5. Agreement with the Digital Coding and Tracking Association (DCTA) on the use of digital systems of the association	✓	x	x	x	x	Not AA
	6. Risk Analysis Centre	✓	?	?	?	?	Start-up of an AA
	7. The group of Santa Marta	✓	x	?	x	x	Not AA
	8. A Joint Operation Centre	✓	✓	✓	✓	✓	AA
The Netherlands	1. The administrative ban of organisations (e.g. OMCGs) that pose a threat to the public order	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	2. Multi Agency approach to Outlaw Motorcycle Gangs (OMCGs) – Stop Letter	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	3. Multi Agency approach to Outlaw Motorcycle Gangs (OMCGs) – Stop Talks	✓	✓	✓	✓	✓	AA
Poland	1. National Safety Threat Map	✓	✓	✓	✓	✓	AA
Portugal	1. Establishment of the Portuguese Authority for the Prevention and Fight against Violence in Sport (APCVD)	✓	x	?	x	x	Not AA
	2. New Generation of Local Security Contracts	✓	x	x	x	x	Not AA
	3. Project Safer Night	x	x	x	x	x	Not AA
	4. Salvage vehicles	✓	?	?	?	?	Start-up of an AA
	5. Cash machines– ATM	✓	x	x	x	x	Not AA
	6. Investigations into the fate of missing persons / unidentified dead bodies	x	x	x	x	x	Not AA
	7. SOS AZULEJO	x	x	x	x	x	Not AA
	8. Safe Church–Open Church	x	x	x	x	x	Not AA
	9. Transactions	✓	x	x	x	x	Not AA
Romania	1. Action Plan for preventing and combatting irregularities and criminal offences in the field of real estate and construction developers	✓	✓	✓	?	✓	AA
Spain	1. Royal Decree-Law 16/2018 of October 26th about measures to combat the illicit trafficking of people and goods in relation to the RHIBS (Rigid Hull Inflatable Boat) and RIBS (Rigid Inflated Boat) used for this purpose.	✓	?	?	?	?	Not AA
United Kingdom	1. Government Agency Intelligence Network (GAIN)	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	2. Joint Financial Analysis Centre (JFAC)	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	3. Joint Money Laundering Intelligence Taskforce (JMLIT)	✓	✓	✓	✓	✓	AA
	4. Proactive Asset Denial Strategy	✓	✓	?	✓	✓	AA
	5. UK Financial Intelligence Unit (UKFIU)	✓	x	x	x	x	Not AA
	6. National Economic Crime Centre (NECC)	✓	✓	✓	?	✓	AA
	7. Declaration of Non-involvement in Human Trafficking / Modern Slavery	✓	x	x	x	x	Not AA
	8. Declaration of Non-involvement in Serious Organised Crime (SOC)	✓	x	x	x	x	Not AA
	9. Local Authority SOC Readiness checklist	✓	✓	✓	?	✓	AA
	10. Positive Lifestyles Programme	✓	x	x	x	x	Not AA
	11. SOC Prevention Regional Course – Public Sector	✓	x	x	x	x	Not AA
	12. Third Sector – SOC checklist	✓	?	?	?	?	Start-up of an AA

- ✓ present
- ? moderately present
- x not applicable

A devenit clar faptul că, pe lângă o descriere clară (consultați mai sus) a abordării administrative, „pilonii” au fost, de asemenea, necesari pentru a oferi statelor membre un cadru mai bun pentru a le informa despre ce este mai exact abordarea administrativă. În plus, acești piloni au fost un instrument util pentru Rețea pentru a analiza inițiativele.

În capitolul următor, puteți găsi cei cinci piloni explicați cu scurte rezumate ale unor inițiative de abordare administrativă pentru clarificarea acestora.



C. Cinci piloni pentru o abordare administrativă de succes

Din definiție au fost distilați cinci piloni pentru a le explica specialiștilor în ce constau exact inițiativele de abordare administrativă. Nu este necesar să fie prezenți toți cei cinci piloni într-o inițiativă concretă, dar este un indicator bun pentru aplicarea cu succes a abordării administrative.



01 **Prevenirea și combaterea folosirii ilegale a infrastructurii legale de către formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată**

Atât administrațiile naționale, cât și cele locale trebuie să fie echipate cu instrumente pentru a combate formele grave de criminalitate și OCG-urile, acestea jucând un rol esențial. Astfel, autoritățile au un interes deosebit în a împiedica infractorii să folosească infrastructura economică și legală pentru a obține un venit legal sau de a folosi ilegal întreprinderi pentru a facilita infracțiunile și a îndrepta procedurile lor infracționale în acest scop. Există, de asemenea, măsuri administrative care se concentrează asupra tulburărilor liniștii și a ordinii publice, cu toate acestea, în cadrul ENAA, utilizăm abordarea administrativă pentru a combate formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată.

EXEMPLU

Abordarea administrativă pentru combaterea criminalității organizate (FI)


+ Proiectul își propune să identifice starea actuală a măsurilor administrative disponibile pentru combaterea criminalității organizate. Finlanda vrea să creeze o abordare națională pentru a perturba mediul de operare al formelor grave de criminalitate și al criminalității organizate prin utilizarea unei abordări administrative. Scopul este de a face recomandări și îmbunătățiri legislative, dacă este nevoie. Pe lângă consolidarea cooperării, acesta va viza identificarea bunelor practici internaționale care pot fi utilizate într-o

abordare națională. Se vor desfășura acțiuni operaționale bazate informații pentru a perturba mediul de operare al formelor grave de criminalitate și al criminalității organizate, iar experiențele obținute vor fi folosite pentru a dezvolta o abordare administrativă națională.

În prezent, aceasta nu este încă o abordare administrativă implementată. Exemplul finlandez arată că, înainte de a începe cu o abordare administrativă, trebuie să analizăm instrumentele care sunt deja disponibile și să verificăm dacă sunt necesare modificări legislative pentru a putea începe folosirea abordării administrative privind combaterea formelor grave de criminalitate și a criminalității organizate.

EXEMPLU


Interzicerea administrativă a organizațiilor care reprezintă o amenințare pentru ordinea publică (NL)

 Această interzicere este bazată/ influențată pe/de interzicerile administrative ale bandelor de motocicliști nelegiuiți (OMCG-uri) din Germania. Ministerul Olandez al Securității și Justiției poate impune o interzicere la nivel național a organizațiilor infracționale (de exemplu, OMCG-urile) care reprezintă o amenințare a ordinii publice. Această interzicere este destinată a fi o ultimă soluție sau „ultimum remedium” și necesită o povară grea a dovezii, din cauza implicațiilor sale în legătură cu dreptul constituțional al libertății de întrunire. Interzicerea administrativă se va efectua direct după emitere, iar procedurile legale și căile de atac nu pot fi amânate.

Această măsură administrativă are un efect imediat și direct asupra organizațiilor infracționale. Acesta oprește imediat un OCG.

EXEMPLU

Sancțiuni administrative municipale (BE)

 Sancțiunile administrative municipale (GAS) sunt sancțiuni pe care municipalitățile le pot impune dacă se încalcă reglementările municipale. Cu aceste amenzi GAS, municipalitatea poate pedepsi tulburarea liniștii și a ordinii, cum ar fi deversările ilegale, urinarea în public, realizarea de graffiti-uri etc²³.

Înainte de existarea sancțiunilor, deseori incidentele minore nu erau sancționate. De când există legea, municipalitățile au început să ia măsuri împotriva acestora. Sancțiunile executate nu sunt transmise procurorului, ci gestionate de un funcționar public. Aceștia pot media, impune amenzi sau pot emite ordine de muncă în folosul comunității. Amenzile GAS pot fi impuse tinerilor cu vârsta de la 14 ani în sus. Fiecare municipalitate alege de la ce vârstă pot fi impuse amenzile GAS și pentru ce tip de tulburare a liniștii și ordinii.

Este clar că aceasta este o măsură administrativă de combatere a tulburărilor liniștii și ordinii. Trebuie menționat faptul că, în unele cazuri, este posibil ca OCG-urile să fie vizate cu această măsură administrativă atunci când implică retragerea unei autorizații sau închiderea unei unități. În majoritatea cazurilor, amenzile GAS combat tulburările liniștii și ordinii publice și nu formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată.

In contrast to the administrative approach as understood in this Handbook, this project focuses on nuisance and not on serious and organised crime.



02 Completare

Abordarea administrativă presupune utilizarea unor mecanisme administrative și de reglementare și adoptarea unei abordări multidisciplinare prin implicarea unei game largi de factori pentru a completa măsurile tradiționale de justiție penală cu scopul de a combate criminalitatea organizată. O abordare administrativă aplicată în coordonare cu instrumentele tradiționale ale legii penale este un instrument mai puternic decât atunci când este pusă în aplicare doar ca un adjuvant. În plus, măsurile administrative de sine stătătoare nu vor putea face față OCG-urilor. Prin urmare, abordarea administrativă trebuie considerată o completare a abordărilor tradiționale care combat criminalitatea organizată.

EXEMPLU

Unitatea interdepartamentală specializată pentru susținerea investigării criminalității organizate asociate infracțiunilor fiscale (BG)

Unitatea este creată prin acord între Procuratura Republicii Bulgaria și Ministerul de Interne, Agenția de Stat pentru Securitate Națională, Agenția Vamală Națională și Agenția Națională de Administrare Fiscală. Unul dintre obiectivele unității este îmbunătățirea interacțiunii dintre Procuratură și alte organisme de stat implicate în lupta împotriva infracțiunilor fiscale. Managementul, coordonarea și controlul operațional al unității sunt efectuate de procurorii de la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație, care acționează în coordonare cu directorii structurilor relevante din Ministerul de Interne, Agenția de Stat pentru Securitate Națională, Agenția Vamală Națională și Agenția Națională de Administrare Fiscală. În cadrul Ministerului de Interne, Direcția Generală de Combateră a Criminalității Organizate acționează conform Legii Ministerului de Interne pentru combaterea activităților de criminalitate organizată. Unitatea a fost creată ca o unitate complementară pentru agențiile tradiționale care se confruntau deja cu infracțiuni fiscale. Unul dintre obiective este îmbunătățirea interacțiunii, ceea ce va duce la un schimb mai bun de informații.

EXEMPLU

Planul de acțiune operațional privind criminalitatea ecologică Europol EMPACT (AT)

În cadrul Planului de acțiune operațional privind platforma multidisciplinară europeană împotriva amenințărilor infracționale (EMPACT) a Europol, Austria împreună cu alte state membre ale U.E. din regiunea Dunării combat activitățile de livrare ilegală a deșeurilor. Acest lucru se realizează prin identificarea tuturor părților interesate și autorităților naționale relevante (de exemplu, poliție, autorități vamale, autorități de mediu etc.) pe și pe lângă Dunăre în domeniul gestionării și expedierii deșeurilor. Conectarea cu părțile interesate și schimbul de informații între acestea în vederea găsirii unor subiecte și ținte posibile pentru o fază operațională.

Planurile de acțiune operaționale EMPACT Europol pot fi considerate complementare în majoritatea cazurilor. În acest caz, este clar că această abordare este complementară abordărilor naționale. Toate autoritățile naționale responsabile se confruntă deja cu activități ilegale de deșeuri. De asemenea, la nivel național, este o abordare complementară, deoarece poliția și vama colaborează cu administrațiile naționale responsabile de mediu și deșeuri.

03



Cooperarea mai multor agenții

În plus față de obstacolele legale, multe state membre se confruntă, din păcate, cu probleme legate de structurile organizaționale. Adesea, agențiile au propriul lor departament administrativ, care se concentrează pe protecția propriilor interese, bazate pe domenii de excludere reciprocă a responsabilității, controlului și răspunderii politice²⁴. Acest lucru poate cauza probleme pentru o abordare administrativă eficientă. Abordarea administrativă este adesea denumită „colaborare de la distanță”, ceea ce înseamnă că diferite autorități și administrații combat formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată în baza meritelor acestora. Prin urmare, abordarea administrativă depinde, pentru succesul său, de cooperarea cu alți parteneri din domeniul securității, cum ar fi poliția, serviciul public de procuratură și autoritățile fiscale²⁵.

EXEMPLU

Impozitul Cobra (CZ)



Obiectivele principale ale impozitului Cobra sunt protejarea colectării corespunzătoare a impozitelor, recuperarea mijloacelor financiare dobândite ilegal, prevenirea pierderilor la bugetul de stat și urmărirea penală a infractorilor. Impozitul Cobra este o echipă comună formată din Agenția Națională a Criminalității Organizate a Poliției din Cehia, Direcția Generală Financiară și Direcția Generală Vamală. Membrii săi colaborează pentru combaterea evaziunii fiscale și a infracțiunilor fiscale, în special în domeniul taxei pe valoarea adăugată și a accizelor. Reprezentanții impozitului Cobra fac schimb rapid de informații operative, ceea ce le permite să identifice fraude fiscale și să coordoneze procedurile individuale înainte de a face prejudicii suplimentare. Cooperarea se bazează pe un Memorandum de înțelegere semnat de cei mai înalți reprezentanți ai tuturor agențiilor. Impozitul Cobra nu are membri de personal ca instituție, ci doar membri desemnați ai agențiilor participante

După cum am menționat mai sus, aceste exemple arată că diferite agenții „colaborează de la distanță”. Acest lucru înseamnă că fiecare agenție lucrează în baza propriilor merite pentru combaterea infracțiunilor fiscale.

04




Schimbul de informații

Cheia „colaborării de la distanță” este schimbul de informații între agențiile administrative, fiscale și de aplicare a legii dintr-un singur stat²⁶. Pentru autoritățile locale, accesul la informații și surse deschise este fundamental pentru a lua decizii întemeiate. Prin urmare, sunt necesare motive legale pentru acest acces și pentru a schimba informații între părțile interesate relevante. Datele judiciare trebuie să fie accesibile pentru autoritățile locale pentru a confirma legăturile suspecte dintre OCG-uri, antreprenori, companii și cetățeni. Administrarea la nivel local depinde foarte mult de informațiile primite de la procurorul public și de la poliție. Din păcate, în multe state membre, schimbul de informații este limitat în prezent la o singură direcție, din partea autorităților locale către ceilalți parteneri și nu și invers. Acest lucru este problematic și este cauzat în principal de barierele din lege²⁷.

EXEMPLU


Probabilitatea administrației publice în procesul de luare a deciziilor (legea Bibob) (NL)

 În actualul sistem olandez, un guvern local din Olanda poate investiga trecutul unei companii sau al unei persoane dacă solicitați o licență sau o subvenție sau dacă licitați pentru un contract guvernamental. În acest sens, guvernul evită să ajute infractorii sau organizațiile infracționale. În cazul în care există un cazier judiciar, organismele guvernamentale pot refuza licența sau subvenția sau să respingă oferta pentru contract. În cazul în care municipalitatea are îndoieli în ceea ce privește integritatea, pot solicita sfaturi biroului Bibob ca parte a unei investigații detaliate. Biroul Bibob, care face parte din Ministerul Justiției și Securității, nu doar inspectează antecedentele solicitantului, dar și verifică mediul său apropiat, cum ar fi alte persoane aflate în funcții de conducere în cadrul relațiilor de organizare și de afaceri relevante. Acest lucru poate duce la o recomandare cu privire la gradul de risc, pe care autoritatea administrativă îl asigură în ajutorul neintenționat al infractorilor, dacă serviciul urmează a fi acordat.

Acesta este un exemplu de situație în care a fost creată o lege specifică pentru a face posibilă punerea la dispoziție a informațiilor din partea diferitor agenții.

EXEMPLE


Curafair (DE)

 Proiectul a avut ca scop detectarea structurilor și a modului de operare utilizate de serviciile de asistență medicală vorbitoare de limbă rusă pentru a comite fraude contabile în sectorul sănătății. Informațiile din procedurile de investigație, precum și datele din surse deschise au fost cele mai importante surse de informații în acest context. Pentru a clarifica și combate eficient acest fenomen al criminalității într-o abordare holistică, nu a fost necesar doar schimbul de informații cu autoritățile poliției, ci și dobândirea de noi parteneri de cooperare. În consecință, o cooperare strânsă a fost stabilită și cu reprezentanți ai companiilor de asigurări de sănătate și de îngrijire de lungă durată (corporații în conformitate cu dreptul public) și autorități de asistență socială (agenții administrative).

În acest caz, schimbul de informații între poliție și noii parteneri a fost crucial pentru a aborda fenomenul.

EXEMPLU

Harta amenințărilor privind securitatea națională (PL)

 Harta amenințărilor privind securitatea națională din Polonia (KMZB) este o aplicație care a fost construită de Biroul de Prevenire al Sediului General al Poliției Naționale, cu sprijinul Ministerului de Interne și Administrație. Utilizatorul are ocazia de a se familiariza cu amenințările care apar în zona de interes (atât pe baza datelor statistice, cât și a amenințărilor aduse de alți utilizatori și confirmate de Poliție) și poate identifica amenințarea și locația sa de unul singur, făcând schimb de informații cu privire la nivelul de securitate de la locul de reședință. Trebuie subliniat faptul că amenințările verificate, neconfirmate, deși sunt eliminate de pe harta amenințărilor puse la dispoziția publicului, sunt încă vizibile pentru Poliție. Aceste informații sunt încă folosite pentru

desfășurarea patrulelor Poliției. Procesul de aplicare a amenințării pe hartă este anonim și nu durează mai mult de câteva secunde. După selectarea uneia dintre cele 27 de amenințări disponibile în listă, utilizatorul indică locația în care apare, apoi folosind butonul „APLICARE”, marchează o amenințare pe hartă.

Această aplicație este un exemplu de distribuire a informațiilor într-un mod simplu și direct. Cetățenii pot raporta probleme de la tulburările liniștii și ordinii publice, gropile de pe stradă până la suspiciunile de criminalitate organizată. Aceste semnale sunt apoi folosite de poliție sau de administrația publică. Informațiile din aplicație sunt, de asemenea, partajate între administrații și poliție.

05




Luarea de măsuri pentru stabilirea barierelor

Administrațiile publice, în special la nivel local, au puterea în cadrul responsabilităților acestora de a lua măsuri pentru a frustra și a împiedica OCG-urile. Ideea abordării administrative este de a dota administrațiile locale cu instrumentele necesare (de ex.: revocarea licențelor din motive de sănătate) pentru a evita utilizarea infrastructurii legale de către infractori. Acestea pot găsi mijloace de acționare împotriva fenomenelor infracționale, precum și împotriva OCG-urilor. Autoritățile pot identifica zonele în care *lumea interlopă* ia legătura cu societatea legitimă. Apoi, acestea pot coordona intervențiile în aceste domenii cu diferiți parteneri sau instrumente administrative care completează acțiunile în temeiul legii penale pentru combaterea formelor grave de criminalitate și a criminalității organizate.

EXEMPLU


Blocarea dispozitivelor mobile IMEI și SIM (LT)

 Poliția lituaniană și Ministerul de Interne au modificat Legea privind comunicațiile electronice, ceea ce oferă poliției posibilitatea de a bloca cartelele IMEI și SIM ale dispozitivelor mobile într-o investigație preliminară. Poliția poate cere acest lucru din rețelele publice de comunicații dacă sunt disponibile informații care indică faptul că un dispozitiv mobil a fost folosit pentru săvârșirea infracțiunilor.

Această acțiune este o barieră extrem de specifică și imediată care poate fi foarte utilă. Aceasta elimină imediat canalele de comunicare din mâinile OCG-urilor.

EXEMPLU

Acțiuni flexibile (BE)

 Acțiunile flexibile sunt acțiuni coordonate între diverse servicii administrative locale, regionale și naționale. Această abordare își propune să abordeze rețelele infracționale nu numai prin aplicarea legii penale, ci și prin folosirea unor măsuri administrative. Autoritățile locale pot acționa într-o manieră restrictivă și disuasivă folosind instrumente administrative, împiedicând astfel OCG-urile să se stabilească în lumea legală superioară.

Mai exact, într-o acțiune flexibilă pentru combaterea spălătorilor auto manuale în orașul Genk, o echipă interdisciplinară formată din serviciul local de planificare a teritoriului, inspectoratul locuințelor, inspectoratul social, oficiul național pentru ocuparea forței de muncă, biroul fiscal, biroul de imigrări și poliția au efectuat verificări ale spălătorilor auto manuale suspectate de fraudă. Fiecare serviciu va lua apoi măsuri în funcție de propriile merite. Rezultatul a fost că unele dintre spălătoriile auto au sfârșit închise de către serviciile de inspecție socială. Persoanele care au fost considerate liderul organizației au fost condamnate la doi ani de închisoare de către Instanța penală. Un exemplu fin de rezultate complementare, diferite agenții combat fenomenele colaborând de la distanță.

D. Dezvoltări recente în U.E.

1. Modelul european de barieră

Scris în colaborare de Joeri Vig și Lienke Hutten, Centrul olandez pentru prevenirea criminalității și siguranță (het CCV)



Modelul barierei este implementat pentru a ilustra o formă complexă de criminalitate într-o manieră transparentă. Identifică pașii pe care trebuie să-i facă infractorii pentru a putea săvârși o infracțiune. Modelul evidențiază, de asemenea, ce părți și oportunități fac posibilă infracțiunea. Acest lucru face posibilă determinarea barierelor ce pot fi aplicate, de către partenerii publici și privați, pentru a perturba eficient activitatea infractorilor. Modelul barierei poate fi, de asemenea, aplicat la identificarea potențialelor abuzuri într-un proces de afaceri.

Modelul barierei este o metodă de a determina ce bariere pot organizațiile partenere înființa împotriva activităților infracționale. Pentru fiecare componentă a producției, transportului, vânzărilor etc., se examinează ce partener se află pe cea mai bună poziție pentru a împiedica organizațiile infracționale sau infractorii să abuzeze de structurile juridice. Diferitele bariere implică mai multe semnale în care agențiile guvernamentale, companiile, persoanele intră în contact cu anumite fenomene infracționale și pot notifica autoritățile

Modelul barierei pune accentul pe procedura de investigare și ajută la examinarea practicilor infracționale din perspectivă administrativă și financiară. Prin aplicarea modelului barierei, multe departamente guvernamentale și-au dat seama că trebuie să joace un rol în combaterea formelor grave de criminalitate și a criminalității organizate.



Platforma multidisciplinară europeană împotriva amenințărilor infracționale (EMPACT)

În fiecare an, Planurile de strategie multianuale ale tuturor priorităților din ciclul de elaborare a politicilor din U.E. sunt traduse în planuri de acțiune operaționale (OAP-uri) pentru a combate și a preveni infracțiunile. Prin urmare, fiecare prioritate are un proiect EMPACT, care execută acțiunile hotărâte. Statele membre și organizațiile U.E. lucrează în mod coordonat pentru a implementa fiecare OAP. Fiecare dintre aceste proiecte EMPACT este condus de un lider și un colider (statele membre îi aleg pe aceștia dintre cei disponibili în statele membre) și toate celelalte state membre se pot implica activ în diferitele proiecte EMPACT dacă doresc²⁸.

a. Modelul european de barieră privind drogurile sintetice

Modelul european de barieră privind drogurile sintetice face parte din Planul de acțiune operațional EMPACT al Europol privind drogurile sintetice. Belgia, Olanda și Polonia, împreună cu ENAA, urmăresc să combată comerțul și producția de droguri sintetice. Modelul barierei este folosit în acest scop.

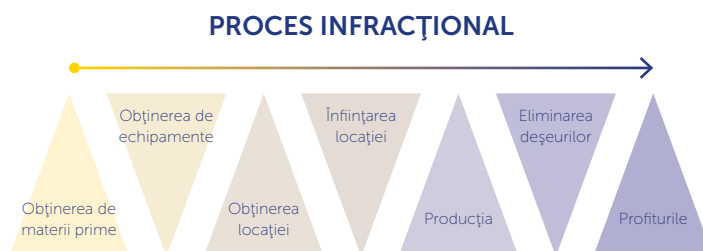
ENAA a solicitat Centrului olandez de prevenire a criminalității și siguranță (CCV)²⁹ să susțină acest proces. Prima sesiune pentru acest lucru a avut loc la Bruxelles în data de 26 iunie 2019. Împreună cu ENAA și cele trei state membre, CCV a oferit un impuls inițial pentru un model european de barieră pentru droguri sintetice. Obiectivul modelului european de barieră pentru drogurile sintetice este de a ilustra procesul de operare infracțional privind drogurile sintetice la scară europeană.

Vizualizând procesele, mediatorii, oportunitățile și chestiuni similare prin ochii diferitelor state membre din U.E., ar trebui să se genereze o listă comună de bariere care pot fi aplicate pentru a perturba producția și comerțul cu droguri sintetice.

Scopul final al acestei liste de bariere din U.E. este de a putea ridica bariere în mod cuprinzător și în colaborare cu diferitele state membre. Abordarea acestui lucru la nivel european poate crea un potențial mai mare pentru a combate această formă de criminalitate cu mai multă fermitate. Mai mult, cooperarea dintre statele membre va asigura coordonarea mai bună a abordării, consolidarea reciprocă a barierelor și completarea reciprocă a statelor membre.

Primul pas în procedură a fost identificarea procesului infracțional privind drogurile sintetice. Există deja o versiune olandeză a modelului de barieră pentru droguri sintetice, în care este descrisă procedura. Țările participante au fost întrebate dacă procesul infracțional documentat în 2015 este încă relevant și se aplică și celorlalte state membre ale U.E. Acest lucru s-a

dovedit a fi cazul și acest lucru a dus la procesul prezentat mai jos:

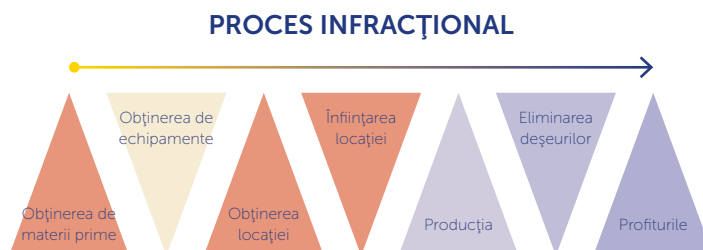


Apoi, statele membre au selectat individual etapele procesului infracțional care sunt cele mai relevante pentru țara acestora. Cele trei modele de bariere separate au fost apoi combinate într-un singur model european. Statele membre au stabilit care sunt barierele care trebuie să fie prioritare și modul în care bariera (barierele) trebuie elaborată/e.

Statele membre au selectat următorii pași:

- > Polonia: obținerea de materii prime și înființarea locației
- > Olanda: obținerea de materii prime
- > Belgia: obținerea de materii prime și obținerea unei locații

Pașii selectați ai procesului sunt marcați cu roșu:



După selectarea etapelor procesului, aceste etape de proces au fost elaborate separat de către statele membre și combinate într-un model unic de barieră a U.E. pentru droguri sintetice.

Model: European Model - Synthetic drugs

1 Acquiring raw materials	2 Acquiring location	3 Setting up location
Facilitators		
Car rental companies	Owner of location facilities	Family in country sides
Transport sector	Real estate offices	
Drivers	Internet and websites (location)	
Chemical producers	Production of hardware	
Chemical retailers (+hardware)		
Customs		
Packaging industries		
Shipbrokers (cargo)		
Branche shops		
Storage shops		
Authority for funding company abroad		
Trading companies		
China		
India		
Harbours		
Harbour staff		
Airports		
Internet (Dark Web)		
Pharmacist		
Lobby of pharmacist companies		
Postal delivery services		
Family transport business		
Opportunities		
Airports, harbours and trains in EU countries and abroad	Vulnerable 'entrepreneurs' (with financial problems)	No contract for rent
EU border with China		Exploiting poor people
Mislabelling resource		Low education
Legal chemical industry		Willingness to report
Lack of EU equal or common legislation		Cash payment for rent
EU P.O.I. Chemicals		
Registration strangers risk company		
Chemical professionals (recruitment in universities)		
Lack of cooperation		

1 Acquiring raw materials	2 Acquiring location	3 Setting up location
-------------------------------------	--------------------------------	---------------------------------

Opportunities

Open borders
No customs
Chemical substance only for illegal products
Lack of knowledge of chemical material
Learning on social media
Learning in prison

Signals

Strange or mislabelling	Sudden security measures	High level of water and electricity
Source country route into Europe	Changed abnormal behaviour	Fulltime activity
Persons related to companies		Smell
Fake companies		New people, new activities
New precursors (warning system)		24h process, light during night
Chemical substances only for illegal products		Payment in cash

Partners

Customs services EU	Local police	Water and electricity companies
Tax authorities	Inhabitants (suspect behaviour)	Private housing market
FIOD	Local communities and mayor	Isolation retailers
Security companies	Fire department	Community
Harbour authorities	Electricity, water and gas companies	
Chemical industries		
Local police		
Couriers (internet)		
Harbour profile analyst risk		
Chamber of Commerce		
Prosecution office		
Toll companies		
Europol (analysis)		
EU legislation		
MAOC		
JMCB – EMCDDA		
Pharmacist		

1 Acquiring raw materials	2 Acquiring location	3 Setting up location
Partners		
Forensic lab		
Postal delivery services		
Transport services		
Barriers		
Act on preparing	No cash transactions (rental)	Health scanners
EU P.O.I. chemicals	Administrative law: in order to enter facilities	Contract for rent
Screening companies (import)	Stop conversations with facilitators (Mayor)	Obligate rent through wire transfer
Cooperation chemical industry (suspect behaviour)		Training of citizens
Social control and awareness (local police)		
Training for professionals: knowledge		
HARK team: multidisciplinary teams		
Bilateral teams: police, justice, customs		
Awareness chemical universities		
Making common law in EU		
List of chemicals		
Training in chemical for LE		
Monitoring prisoners and follow-up		
Easier international cooperation		

În cele din urmă, în urma consultării reciproce, a fost luată o decizie comună de a elabora o barieră selectată. Aceasta este următoarea:

„Oprirea importului în porturile maritime și aeroporturile europene de precursori și substanțe chimice esențiale pentru fabricarea drogurilor sintetice.”

În momentul de față, nu s-au mai luat alte măsuri, dar s-a decis ca statele membre să acționeze împreună pentru a frustra OCG-urile în activitățile lor de producție și comercializare. Statele membre au dezvoltat împreună o abordare, bazată pe modelul de barieră. Aceasta include măsuri pentru combaterea etapelor selectate în metoda de operare a infractorilor. ENAA a depus un OAP pentru 2020 pentru a dezvolta în continuare modelul de barieră și pentru a lua măsuri privind combaterea producției de droguri sintetice în Europa.

b. Modelul european de barieră privind criminalitatea organizată asupra proprietăților

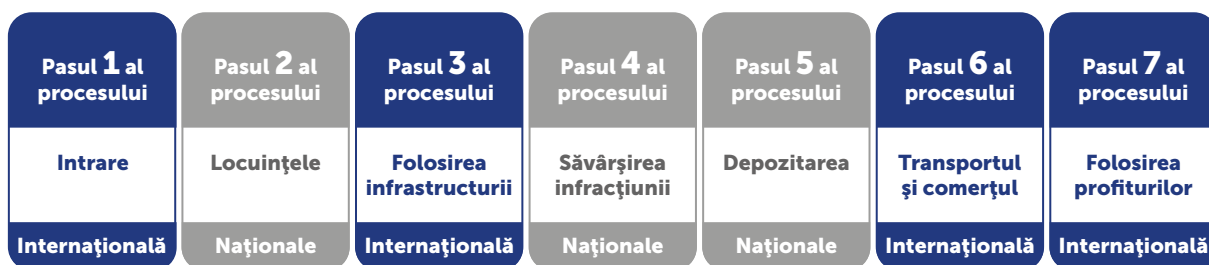
Modelul european de barieră privind criminalitatea organizată asupra proprietăților (OPC) este o acțiune care face parte din Planul de acțiune operațional EMPACT al Europol privind criminalitatea organizată asupra proprietăților. Belgia, Cipru, Germania, Spania, Franța, Letonia, Olanda, Polonia, România, Suedia și Regatul Unit împreună cu ENAA urmăresc combaterea OPC.

ENAA a solicitat ca CVV să susțină acest proces. Prima sesiune pentru acest lucru a avut loc la Bruxelles în data de 24 octombrie 2019. Împreună cu ENAA și cele 11 state membre, CCV a oferit un impuls inițial pentru un model european de barieră pentru OPC. Obiectivul modelului european de barieră pentru OPC este de a ilustra procesul de operare infracțional privind criminalitatea organizată asupra proprietăților la scară europeană.

În cadrul seminarului, participanții au completat modelul olandez existent cu mediatori, semnale, furnizori de servicii, parteneri și bariere care, potrivit acestora, încă lipseau în prima versiune a modelului. După ce modelul a fost finalizat, au prioritizat etapele procesului modelului de barieră pentru OPC. În acest sens, a fost făcută o distincție între pașii procesului internațional și național.

Participanții au decis să lucreze la etapele procesului internațional care sunt selectate cu *albastru*: Intrare, Folosirea infrastructurii, Transportul și Comerțul și Folosirea profiturilor. Motivul pentru alegerea pașilor procesului internațional la care să se lucreze este că participanții la această sesiune pot lucra împreună la nivelul U.E., în timp ce pașii procesului național pot fi abordați la nivel național.

Pașii selectați ai procesului sunt marcați cu albastru:



A doua decizie după prioritizarea pașilor procesului a fost selectarea unei bariere pentru fiecare pas al procesului. Statele membre au selectat acele bariere care merită să fie luate în considerare. O excepție este pasul al treilea al procesului (Folosirea infrastructurii), pentru care au fost selectate două bariere. Următoarele bariere au fost prioritizate:

01. Intrare	Țintirea centrului - Listele de pasageri
02. Folosirea infrastructurii	ANPR
03. Folosirea infrastructurii	Companii de închirieri auto
04. Transportul și comerțul	Supraveghere pe site-urile web la mâna a doua
05. Folosirea profiturilor	Investigarea mai profundă a activelor/profiturilor

Statele membre au concretizat aceste bariere cu un plan de acțiune. În plus, unele dintre bariere au fost completate cu o cronologie.

	5 Commit crime	6 Storage	7 Transport and trade	8 Use gainings
	Facilitators			
	Hardware stores	Commercial storage facilities	Rental car	Bank
	Accomplice	Hotel room	Black market	Concealer
		Criminal share adresses	Dealers for used cars	Money mule
		Garage boxes	Scrap dealer	Cryptocurrency
		Family houses	Pawn shop	Dark web
		Scrapyard	Cheap bus travel compagnies	Used products second hand website/shop
		Own housing facilities	Port	Social media (Facebook)
		Containers of storage facilities		
		Cheap transport (FlixBus)		
		Anchor persons		
	Opportunities			
	Inattentiveness	Anonymous storage facilities	No check of ownership when travelling	Not checking where the money comes from
	Small expensive products	Unlimited places to store	No registration of stolen goods	Money laundering constructions
		Places that look legal	Dark web	Open EU market with 28 legal systems
		Open EU market with 27 different legal systems	Video available with tutorials	
		Cash payments for rent a place like a box	Alternative platform for transporting and transitioning money	
			Very fast information exchange	
			Lack of control in Schengen area	
			A lack of number identification	
			Indication of a population in direct contact with mobile crime groups	

	5 Commit crime	6 Storage	7 Transport and trade	8 Use gainings
	Indicators			
	Strange behaviour of small groups of men	A lot of traffic around a storage box	Price far too low for a 'new' product	Strange pattern of spending
	Crime scene as destination in navigation system	Messages on social media	Products hidden in containers	Use of stolen tools
		Too much protection for a box or house	Documents	Big spenders without justified income
		Incomes that can not be justified		Owners of different types of legal business
		Too much storage room for what they claim		
		Too high amount of rent for a storage box		
		Use of jammers		
		Number of employees		
	Partners			
	Hardware stores	Police	Gas stations	Financial Intelligence Unit
	Bystanders	Commercial storage facilities	Freight companies	Real estate agents
	Clubs	Cotenants of storage facilities	Pawn shop	Financial
	Owner of goods (for example boats)	Municipalities	Car rental compagnies	Postal services
	Media		Port services	
	Local and national government			
	Barriers			
	Sentencing in own country	Surveillance cameras	Registration of concealed goods or transported	International cooperation taxation authorities
	Burglary prevention and other prevention programs	Rental check	Surveillance of black markets	Check on money laundering
	More cameras/security measures in public places	Unusual use of electricity	Software tools to trace stolen goods	Reporting mechanism for facilitators/partners
	Information exchange between partners/police agencies/international	Registry for authorities	Online surveillance or to mark websites	The law on money laundering

1 Entry	2 Housing	3 Use of infrastructure	4 Use of infrastructure (communication)
Barriers			
Change of the law	Stop/deny licenses	ID checks	
Face recognition	Control air B&B cities	Surveillance (CCTV) cameras	
Profiling	Information sharing to 'locate' vulnerable	Hotel registrar	
Change identity	Housing checks on hygiene, fire, safety, construction, homeless	Social control	
Identity Numbers consistency (checks)	Using housing legislation	Big data: assessing and layering multiple data	
		Communication	

	5 Commit crime	6 Storage	7 Transport and trade	8 Use gainings
	Barriers			
	Cooperation between governmental authorities and compagnies	Registry for rent information	Apps	Online auction sites Ebay
	Awareness of patterns and trends	GPS tracking device	Increased control on the roads	Suspicious income regulations
	Cooperation and proper legislation of the arriving date compagnies	Cooperation with storage	Developing ANPR systems	One legal common EU approach
	Running internet apps for communication	Jammer detection	Registration of prepaid sim cards	Deeper investigation - asset recovering
	ANPR	Chop Chop Scrap metals	Lack of legal tools in legislation	No cash regulation in all of the EU
	Physical patrol checks	Environment agency registration	Legislation/check of travellers who travel with bus or train	
		Society information regarding modus used by mobil crime groups in new storage area	Property marking/identification mark	
			International registration scheme	
			Barcode or QR-products	
			Developing common database for institution and administration bodies	
			Protocol / agreement between LEA administration bodies	

2. Studiul ISEC - Abordări administrative ale criminalității. Măsurile administrative bazate pe legislația de reglementare pentru prevenirea și combaterea criminalității (formele grave ale acesteia și cea organizată). Posibilități legale și aplicații practice în 10 state membre ale U.E.

În 2010, în timpul Președinției belgiene a U.E., Consiliul a adoptat concluzii în care Rețeaua informală a fost solicitată să evalueze posibilitățile de a consolida schimbul de informații între organele administrative și organizațiile tradiționale de aplicare a legii. În acest scop, Ministerul Securității și Justiției din Olanda (coordonator), împreună cu Universitatea Tilburg (Olanda) și Universitatea KU Leuven (Belgia), susținute de Ministerul Afacerilor Interne din Belgia, au solicitat o subvenție de la Programul de prevenire și combaterea a criminalității al Comisiei Europene (ISEC). În 2011, Comisia Europeană a acordat această subvenție ISEC pentru a efectua un „studiu asupra potențialului schimburilor de informații între organele administrative și organizațiile tradiționale de aplicare a legii pentru a sprijini utilizarea măsurilor administrative în statele membre ale U.E. și la nivelul U.E.”. Raportul de bază este rezultatul acestei subvenții ISEC.

Studiul își propune să contribuie la cunoștințele existente cu privire la abordarea administrativă a criminalității în Uniunea Europeană în felul următor. În primul rând, a analizat opțiunile legale disponibile pentru autoritățile administrative naționale din statele membre selectate. Opțiuni care împiedică infractorii să folosească ilegal infrastructura legală, cum ar fi procedurile de licențiere sau procedurile de licitație. Acest lucru a dus la zece rapoarte pe țară separate (Capitolele 2-11), precum și la o comparație a acestor opțiuni legale în cele zece state membre

(Capitolul 12). În al doilea rând, a avut în vedere aplicarea practică a opțiunilor legale disponibile în statele membre selectate. Rezultatele acestui studiu empiric sunt analizate în Capitolul 13. Capitolul 14 a analizat potențialul schimbului de informații între statele membre ale U.E. în vederea suținerii unei abordări administrative a criminalității. În ultimul rând, concluziile și calea ce trebuie urmată au fost prezentate în partea V a acestui studiu (Capitolele 15 și 16)^{30,31}.

3. Confine



CONFINE înseamnă: „Orientat spre cooperarea operațională privind investigațiile administrative locale în lupta împotriva traficului de persoane”. În acest proiect, orașele Genk și Anvers, Centrul regional de informații și expertiză (RIEC) din Zeelanda, Brabantul de Vest și Brabantul de Est și KU Leuven și-au unit forțele pentru a înțelege mai bine fenomenul traficului de persoane, mai precis indicatorii administrativi și financiari, oportunitățile de schimb de informații și modul în care acest fenomen poate fi abordat la nivel local.

Datorită unei mai mari conștientizări a fenomenului, autoritățile locale se confruntă din ce în ce mai mult cu semne de trafic de persoane pe teritoriul acestora. Efectul de deplasare este asociat acestui lucru. De exemplu, grupurile infracționale se mută din Olanda în Belgia, deoarece Olanda depune eforturi la nivel administrativ de mai mulți ani. Organizațiile criminale folosesc în mod flexibil limitările guvernului, găsesc calea cea mai ușoară și se stabilesc acolo unde nivelul de aplicare a legii este cel mai scăzut.

Rapoartele de la cetățeni, serviciile municipale și/sau ale poliției se referă adesea la sectoare specifice care sunt sensibile la trafic, precum hotelurile și serviciile de catering, saloanele de masaj, spălătoriile auto cu valet, magazinele non-stop, ocupațiile de culegători de fructe, transportul și construcțiile. Traficanții de persoane trebuie să folosească circuitul legal pentru a oferi locuințe victimelor traficului, de exemplu, sau pentru a spăla veniturile obținute în urma exploatării. Oportunitatea se află în zonele în care *lumea interlopă* ia legătura cu societatea legitimă, administrația locală poate primi aceste semnale și poate lua măsuri pentru combaterea formelor grave de criminalitate și a criminalității organizate.

Unele dintre sectoarele menționate sunt supuse licențierii obligatorii de către autoritățile locale, care include investigații preliminare, precum cele privind protecția împotriva incendiilor a spațiilor, moralitatea operatorului și finanțele. Cu toate acestea, investigația financiară se limitează adesea la revizuirea tuturor revendicărilor de către autoritățile locale, ceea ce nu duce întotdeauna la detectarea activităților infracționale și la posibilul refuz al autorizației de funcționare. Clădirile afectate de tulburările ordinii și liniștii sunt supuse unei investigații cadastrale și unei anchete privind calitatea locuințelor. Aici, din nou, investigația financiară se limitează la o revizuire a altor proprietăți ale proprietarului, conform datelor cadastrale disponibile la nivel local.

Din cauza acestor neajunsuri, traficanții de persoane pot folosi economia legală pentru a-și continua activitățile ilegale, uneori chiar cu sprijin guvernamental sub formă de subvenții sau asistență socială.

Atât în timpul acordării autorizației, cât și în timpul executării activităților menționate mai sus, o examinare administrativă în detaliu a datelor financiare - inclusiv cercetarea structurilor juridice corporative și cercetarea activelor și a fluxurilor de numerar ale contului bancar - dezvăluie indicații despre traficul de persoane. La urma urmei,

rapoartele privind tulburările liniștii și ordinii și chiria excesivă nu sunt întotdeauna direct legate de traficul de persoane, dar pot fi un punct de plecare pentru o investigație mai amănunțită.

Obiectivul este de a putea examina sectoarele enumerate pe baza unor criterii administrative și financiare care indică traficul de persoane, astfel încât traficanților să nu li se ofere posibilitatea de a-și dezvolta practicile ilegale sau că traficul de persoane poate fi detectat și/sau oprit într-o fază incipientă.

Acest lucru se datorează faptului că autoritățile locale au posibilitatea să frustreze infractorii prin măsuri administrative, prin crearea sau schimbarea condițiilor, astfel încât să existe mai puține posibilități sau ca o astfel de activitate să devină mai puțin atractivă. Acest lucru se poate realiza prin refuzul autorizației de funcționare sau al subvenției și închiderea întreprinderilor comerciale, fără a pune în pericol investigația judiciară. Abordarea administrativă completează abordarea legii penale. Nu toate administrațiile locale sunt convinse că pot prezenta o valoare adăugată în lupta împotriva traficului de persoane. Scopul CONFINE este, de asemenea, de a pune importanța luptei împotriva traficului de persoane pe hartă în administrația locală și de a oferi acestor administrații locale o perspectivă pentru a lua măsuri^{32 33}.



4. Centrul de expertiză informațională

a. RIEC/LIEC



Combaterea criminalității organizate necesită o strategie concertată și integrată care să combine justiția penală, dreptul administrativ și măsurile dreptului fiscal. Centrele regionale de informații și expertiză (RIEC) și Centrul național de informații și expertiză (LIEC) consolidează abordarea administrativă și susțin strategia globală integrată.

În Olanda, cele 10 RIEC-uri și LIEC susțin lupta împotriva criminalității organizate, subminând criminalitatea, cu scopul de a stimula cooperarea și de a face guvernul și societatea mai rezistente pentru a putea combate subminarea.

RIEC-urile și LIEC-ul fac acest lucru astfel:

- > creșterea gradului de conștientizare și rezistență a guvernului și a părților private cu privire la problema subminării criminalității;
- > susținerea și consolidarea cooperării în cadrul guvernului și cu partenerii publici și privați și
- > schimbul de cunoștințe și expertiză în domeniul abordării administrative și integrale a subminării criminalității.

Centrele regionale operează „pe teren”, în imediata apropiere și, de obicei, la solicitarea municipalităților care se ocupă direct de activitatea infracțională și efectele acesteia. În ultimii ani, municipalitățile au primit mai multe opțiuni pentru combaterea criminalității organizate și punerea în aplicare eficientă a măsurilor administrative. Deoarece centrele regionale lucrează cu partenerii acestora în conformitate cu

principiul „integrat, cu excepția cazului în care”, această strategie este coordonată la nivel regional. Centrul național facilitează și contopește eforturile centrelor regionale, acționând ca un centru de servicii comune și un centru de cunoștințe pentru centrele regionale și partenerii acestora, adică organele administrației publice, autoritățile fiscale și vamale, poliția și autoritățile de justiție penală. La cererea centrelor regionale (sau a partenerilor acestora), Ministerului Justiției și Securității, primarilor și/sau a partenerilor naționali, Centrul Național îndeplinește, de asemenea, o varietate de sarcini supraregionale la nivel național. Centrul Național este, de asemenea, biroul național pentru probleme administrative și transfrontaliere³⁴.

b. ARIEC/PAALCO

Scris în colaborare de Priscilia Daxhelet, Annemie De Boye și Clara Vanquekelberghe



În 2017, centrele regionale de informații și expertiză (ARIEC/PAALCO) au luat amploare în Belgia. Este vorba despre celule formate din trei persoane care constau într-un coordonator criminolog, un avocat și un broker de informații. Există trei centre situate în Antwerp, Limburg și Namur. O evaluare a activității centrelor încă trebuie efectuată.

Centrele cresc gradul de conștientizarea în rândul autorităților locale pentru a face față criminalității organizate în administrația lor și susțin autoritățile locale cu expertiză juridică și cu metode care au dat dovadă de succes. De asemenea, acestea împărtășesc cunoștințe cu privire la bunele practici ale inițiativelor de abordare administrativă și se asigură că fenomenele

supra-locale răspândite pe mai multe municipalități sunt monitorizate. Abordarea administrativă poate fi folosită preventiv, de exemplu prin aplicarea reglementărilor poliției.

Sarcinile unui ARIEC/PAALCO constau în:

- › creșterea gradului de conștientizare privind abordările administrative prin diferite inițiative
- › susținerea autorităților locale și a poliției
- › schimbul de informații și cunoștințe între diferiți parteneri
- › dezvoltarea expertizei
- › dezvoltarea parteneriatelor și a rețelelor

c. EURIEC



Formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată nu se opresc la granițe. Prin urmare, pentru combaterea acestora, a fost creat un proiect pilot transfrontalier privind abordarea administrativă, finanțat de Comisia Europeană: un centru de informații și expertiză euro-regional (EURIEC) pentru abordarea administrativă a criminalității organizate. Centrul trebuie să asigure o mai bună cooperare și un schimb de informații mai rapid, în principal la nivel administrativ între Belgia, Renania de Nord-Westfalia și Olanda. Aceasta se adaugă cooperării existente dintre poliție și Serviciul public de procuratură de peste granițe.

Principalul obiectiv este de a oferi autorităților administrative din euro-regiunea de frontieră Meuse-Rin oportunități mai rapide de a combate împreună infractorii, prin schimbul de cunoștințe și informații. În plus, centrul poate ajuta la prevenirea infractorilor din cealaltă țară de a-și continua activitățile infracționale fără perturbări.

Înființarea EURIEC este o consecință directă a cooperării Benelux în domeniul abordării administrative. În 2018, Ministerul Justiției și Securității din Olanda, Ferdinand Grapperhaus, a declarat: „Suntem îndatorați grupului de lucru Benelux privind abordarea administrativă, care a sugerat acest proiect pilot în raportul său numit Combaterea criminalității împreună. Raportul a abordat în principal problema modului în care Benelux și Germania pot lucra cât mai bine împreună pentru a face față așa-numitelor „bande de motocicliști nelegiuți”. Consiliul European și Comisia Europeană au adoptat ideea unui test. (...) partenerii din Benelux și Germania, care au întrebări cu privire la infractorii care operează peste granițe, pot veni la acest centru pentru a-și rezolva problemele.”

Uniunea Europeană a pus la dispoziție un milion de euro pentru proiect. Proiectul este supravegheat din punct de vedere științific de universitățile din Leuven, Maastricht și Köln și a fost conceput inițial pentru o perioadă de doi ani începând din septembrie 2019. În mod ideal, baza schimbărilor legislative ar fi trebuit să fie stabilită în toate cele trei țări.

4

Concluzii și recomandări

Când toate inițiativele de abordare administrativă au fost primite și analizate, a devenit clar că abordarea administrativă se dezvoltă cu viteze diferite în întreaga U.E. În ultimii ani, din ce în ce mai multe state membre aplică o abordare administrativă, iar eficacitatea și succesele sunt din ce în ce mai vizibile. Unele state membre încă nu au infrastructura legală pentru a partaja informațiile relevante cu autoritățile publice, în timp ce altele încep să coopereze peste granițe. Unul dintre principalele motive pentru care a fost creată Rețeaua și pentru care a fost scris acest manual este încurajarea și susținerea acestor eforturi. Prin urmare, am recomanda folosirea noii definiții rezultate din definiția Concluziei Consiliului din 2016 pentru a explica în mod clar și simplu ceea ce se înțelege printr-o abordare administrativă care combate formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată. Pilonii însoțitori sunt indicatori buni a ceea ce anume este necesar pentru a implementa o inițiativă de abordare administrativă eficientă.

Atunci când inițiativele au fost eliminate din manual a fost pentru că nu au folosit o abordare administrativă. Acestea doar au pus în aplicare legea penală sau instrumentele de aplicare a legii. Aceasta nu înseamnă că aceste inițiative nu au fost eficiente în combaterea formelor grave de criminalitate și a criminalității organizate. A devenit clar că schimbul de informații și folosirea unei abordări multidisciplinare lipseau din majoritatea inițiativelor. În cele mai multe cazuri, motivul este că statele membre nu au posibilitatea de a face schimb de informații cu alte agenții. În consecință, autoritățile locale caută soluții creative pentru schimbul de informații atunci când sunt suspectate fenomene de criminalitate organizată. Cu toate acestea, aceste soluții creative implică o serie de riscuri, cum ar fi dezvoltarea diferitelor proceduri și utilizarea necorespunzătoare a instrumentelor administrative. Prin urmare, un cadru național este crucial. Acest lucru se poate realiza prin adaptarea legislației și a infrastructurii, de exemplu, prin crearea unui organ central, cum ar fi Centrele de expertiză informațională, unde administrațiile locale pot solicita consultanță. La nivel internațional este crucială continuarea investigării schimbului de informații între statele membre. Dacă tot mai multe state membre schimbă informații la nivel transfrontalier sau la nivel european, aceasta ar perturba efectul de deplasare și ar îngreuna dezvoltarea grupurilor infracționale în activitățile acestora.

Endnotes

- 1 Europol, The European Union (EU) Serious and Organised Crime Threat Assessment (Socta) 2017, The Hague: Europol, 2017, 7.
- 2 Ibid.
- 3 EMCDDA, Drugs and Crime — a Complex Relationship, *Drugs in focus* 16 (2007).
- 4 EMCDDA and Europol, EU Drug Markets Report, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019, 55.
- 5 Openbaar Ministerie, Rapportage Aanpak Georganiseerde Ondernemende Criminaliteit 2017, The Hague: Openbaar Ministerie, 2017.
- 6 Pieters Tops and Jan Tromp, *De Achterkant Van Nederland*, Amsterdam: Balans, 2017.
- 7 Ibid.
- 8 General Secretariat of the Benelux Union, Tackling Crime Together. The Benelux and North Rhine-Westphalia Initiative on the Administrative Approach to Crime Related to Outlaw Motorcycle Gangs in the Euregion Meuse-Rhine, Brussels, 2016.
- 9 Annemie De Boye et al., Administrative Approach to Organised Crime. Support European Local Authorities in Combating Local Outcomes of Organised Crime Co-Funded by the Prevention of and Fight against Crime Program of the European Union., Genk: City of Genk, 2015, 16.
- 10 European Union, 2007/C 306/01: Treaty of Lisbon, Brussels, 2007.
- 11 Council of the European Union, The Stockholm Programme: An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens, Brussels, 4 May 2010.
- 12 Council of the European Union, Council Conclusions on the Fight against against Crimes Committed by Mobile (Itinerant) Criminal Groups, Brussels, 2010.
- 13 The Informal Network of contact points on the administrative approach to prevent and disrupt organised crime, *EU Handbook - Complementary Approaches and Actions to Prevent and Combat Organised Crime* 2011.
- 14 The Informal Network of contact points on the administrative approach to prevent and disrupt organised crime, *EU Handbook - Complementary Approaches and Actions to Prevent and Disrupt Organised Crime* 2013.
- 15 Council of the European Union, 9935/16: Council Conclusions on the Administrative Approach to Prevent and Fight Serious and Organised Crime, Brussels, 2016.
- 16 Antonius Spapens, Maaïke Peters, and Dirk Van Daele, *Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime*, The Hague: Eleven International Publishing, 2015.
- 17 9935/16.
- 18 Confine: Towards Operational Cooperation on Local Administrative Investigations in the Fight against Human Trafficking, Genk: City of Genk, 2019.
- 19 Mai mult informații pot fi găsite la adresa: <https://epe.europol.europa.eu/>
- 20 Austria, Belgia, Bulgaria, Republica Cehă, Danemarca, Finlanda, Germania, Italia, Letonia, Lituania, Olanda, Polonia, Portugalia, România, Spania, Regatul Unit
- 21 Croația, Franța, Ungaria, Luxemburg, Slovenia
- 22 Cipru, Estonia, Grecia, Irlanda, Malta, Slovacia, Suedia
- 23 Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, Gemeentelijke Administratieve Sancties, <https://www.besafe.be/nl/veiligheidsthemas/gemeentelijke-administratieve-sancties/algemeen-0>, 2019.
- 24 Victor Bekkers, *The Governance of Back Office Integration in E-Government: Some Dutch Experiences*, ed. Maria A. Wimmer et al. (Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2005), 380.
- 25 Edward R. Kleemans and Wim Huisman, Multi-Agency Approaches in 'Criminogenic' Settings: The Case of the Amsterdam Red Light District, *Crime, Law and Social Change* 64:4 (2015).
- 26 Spapens, Peters, and Van Daele, Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime, 553.
- 27 Loes Kersten and Elke Roevens, Evaluation of the Administrative Approach to Organised Crime in the City of Genk, Genk: KU Leuven, 2015.
- 28 Mai multe informații pot fi găsite la adresa: <https://www.europol.europa.eu/empact>
- 29 Mai multe informații pot fi găsite la adresa: <https://hetccv.nl/english/>
- 30 Mai multe informații pot fi găsite în cartea Abordarea administrativă a criminalității: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/docs/final_report_eu_study_administrative_approaches_to_crime_en.pdf
- 31 Spapens, Peters, and Van Daele, *Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime*.
- 32 Mai multe informații pot fi găsite la adresa: <https://www.genk.be/Confine>
- 33 Confine: Towards Operational Cooperation on Local Administrative Investigations in the Fight against Human Trafficking.
- 34 The Regional and National Information and Expertise Centres, The Hague: Landelijk Informatie en Expertise Centrum, 2014.

Bibliografie

- Confine: Towards Operational Cooperation on Local Administrative Investigations in the Fight against Human Trafficking. Genk: City of Genk, 2019. https://www.genk.be/file_uploads/14578.pdf?sc=35E4913BDAF12590CD6B09160414F294.
- The Regional and National Information and Expertise Centres. The Hague: Landelijk Informatie en Expertise Centrum, 2014.
- Bekkers, Victor. *The Governance of Back Office Integration in E-Government: Some Dutch Experiences*. Edited by Maria A. Wimmer, Roland Traunmüller, Åke Grönlund, and Kim V. Andersen. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2005.
- Council of the European Union. 9935/16: Council Conclusions on the Administrative Approach to Prevent and Fight Serious and Organised Crime. Brussels, 2016.
- Council of the European Union. Council Conclusions on the Fight against Crimes Committed by Mobile (Itinerant) Criminal Groups. Brussels, 2010.
- Council of the European Union. The Stockholm Programme: An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens. Brussels, 4 May 2010.
- De Boye, Annemie, Sarah Wouters, Els Moermans, Luud Geerlings, Geert Dreezen, Wim Dries & Paul Salmon. Administrative Approach to Organised Crime. Support European Local Authorities in Combating Local Outcomes of Organised Crime Co-Funded by the Prevention of and Fight against Crime Program of the European Union. Genk: City of Genk, 2015.
- EMCDDA. Drugs and Crime — a Complex Relationship. *Drugs in focus* 16 (2007).
- EMCDDA & Europol. EU Drug Markets Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019.
- European Union. 2007/C 306/01: Treaty of Lisbon. Brussels, 2007.
- Europol. The European Union (EU) Serious and Organised Crime Threat Assessment (Socta) 2017. The Hague: Europol, 2017.
- Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken. Gemeentelijke Administratieve Sancties. <https://www.besafe.be/nl/veiligheidstemas/gemeentelijke-administratieve-sancties/algemeen-0>. 2019. (Accessed 27 Nov. 2019).
- General Secretariat of the Benelux Union. Tackling Crime Together. The Benelux and North Rhine-Westphalia Initiative on the Administrative Approach to Crime Related to Outlaw Motorcycle Gangs in the Euregion Meuse-Rhine. Brussels, 2016.
- Kersten, Loes & Elke Roevens. Evaluation of the Administrative Approach to Organised Crime in the City of Genk. Genk: KU Leuven, 2015.
- Kleemans, Edward R. & Wim Huisman. Multi-Agency Approaches in 'Criminogenic' Settings: The Case of the Amsterdam Red Light District. *Crime, Law and Social Change* 64:4 (2015), 247-61. <https://dx.doi.org/10.1007/s10611-015-9590-6>.
- Openbaar Ministerie. Rapportage Aanpak Georganiseerde Ondernemende Criminaliteit 2017. The Hague: Openbaar Ministerie, 2017.
- Spapens, Antonius, Maaïke Peters & Dirk Van Daele. *Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime*. The Hague: Eleven International Publishing, 2015.
- The Informal Network of contact points on the administrative approach to prevent and disrupt organised crime. *EU Handbook - Complementary Approaches and Actions to Prevent and Combat Organised Crime*, 2011.
- The Informal Network of contact points on the administrative approach to prevent and disrupt organised crime. *EU Handbook - Complementary Approaches and Actions to Prevent and Disrupt Organised Crime*, 2013.
- Tops, Pieters & Jan Tromp. *De Achterkant Van Nederland*. Amsterdam: Balans, 2017.





enaa@ibz.eu
www.administrativeapproach.eu

[in www.linkedin.com/company/enaa](https://www.linkedin.com/company/enaa)
twitter.com/ENAA_news