

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVIII LEGISLATURA —————

Doc. XII-bis
n. 36

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2218 (2018)

—————

Combattere il crimine organizzato facilitando
la confisca di beni illeciti

—————
Trasmessa il 17 maggio 2018
—————

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2218 (2018)⁽¹⁾

Provisional version

Fighting organised crime by facilitating the confiscation of illegal assets

PARLIAMENTARY ASSEMBLY,

1. The Parliamentary Assembly notes with deep concern that according to World Bank and European Union estimates organised criminals make hundreds of billions of euros in criminal profits every year. The illegal assets accumulated by criminals over time enable them to bribe and put pressure on politicians, law-enforcement officials and witnesses and to distort entire markets, by distorting and even eliminating competition. Such power threatens the stability of even the most solid democracies and the social contract between the citizens and the State on which all free societies are based.

2. Confiscation of illegal assets has multiple benefits: it makes crime less financially rewarding, saps the power bestowed on criminals by their wealth, deprives them of « seed money » needed for future crimes and generates resources to compensate victims and rebuild communities damaged by crime.

3. The Assembly notes that confiscation of criminal assets is often prevented by an unreasonably heavy burden of proof placed on the competent national authorities and by ineffective co-operation between the authorities in different countries in tracking, freezing and confiscating criminal assets across borders.

4. It further notes that Ireland, Italy, the Netherlands and the United Kingdom have passed specific legislation to facilitate the confiscation of illegal assets, in particular by reducing the authorities' burden of proof regarding the criminal origin of unexplained wealth, through the use of factual presumptions or even, under certain conditions, a de facto reversal of the burden of proof.

5. Such measures (also referred to as non-conviction-based confiscation, civil forfeiture, confiscation in rem or unexplained wealth orders) have successfully withstood scrutiny by the highest courts of the countries concerned and also by the European Court of Human Rights. They were found to be compatible with human rights, including the presumption of innocence and the right to peaceful enjoyment of one's possessions.

6. Provided sufficient safeguards exist, in particular full judicial review of any confiscatory measures by independent and impartial courts, the Assembly strongly

(1) *Assembly debate* on 26 April 2018 (17th Sitting) (see Doc. 14516, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Mart van de Ven). *Text adopted by the Assembly* on 26 April 2018 (17th Sitting).

supports non-conviction-based confiscation or similar measures as the most realistic way for States to tackle the enormous and inexorably growing financial power of organised crime, in order to defend democracy and the rule of law.

7. Effective international co-operation in tracking, freezing and confiscating criminal assets depends on an appropriate legal framework that ensures sufficient harmonisation of procedures whilst allowing for different national approaches, without discrimination.

8. Relevant international instruments include the 1959 European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters (ETS No. 30) and its two additional protocols (ETS Nos. 99 and 182), the 1990 Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime (ETS No. 141), the 2005 Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (CETS No. 198) and several United Nations instruments (including the 1988 Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, the 2000 Convention against Transnational Organised Crime and the 2003 Convention against Corruption). Not all of these, however, have been ratified by all Council of Europe member States and other States having a special status with the Council of Europe or its Parliamentary Assembly. This state of affairs creates loopholes, through which organised criminals continue to escape confiscation of their illegal assets.

9. The Assembly therefore invites all member States of the Council of Europe and other States having a special status with the Council of Europe to:

9.1. provide for non-conviction-based confiscation in their national laws, as well as the possibility of equivalent value confiscation and taxation of criminal gains, whilst establishing appropriate safeguards, and adopt successfully tested good practices, including:

9.1.1. allowing for full judicial review, by an independent and impartial tribunal, within a reasonable time, of any

decision to freeze or confiscate illegal assets;

9.1.2. granting compensation to persons whose assets were frozen or confiscated erroneously;

9.1.3. providing for legal aid for judicial review and compensation proceedings for persons who cannot afford a legal representative;

9.1.4. creating a specialised body to deal with the freezing and confiscation of illegal assets, with a professional, multidisciplinary staff having access to relevant information held by lawenforcement bodies (in particular the police and customs) and the tax and social welfare authorities;

9.1.5. ensuring that the specialised body administers frozen assets in such a way as to preserve their value until they are definitively confiscated, and to dispose of confiscated assets in such a way as to maximise the benefit for society as a whole and to avoid inappropriate incentives;

9.1.6. allowing this specialised body to use special investigative tools, such as access to financial information held by other public bodies, undercover operations, and real-time monitoring of bank accounts;

9.1.7. regularly informing the general public of both operations successfully carried out and problems encountered;

9.2. promote international co-operation in this field by taking expeditious action and co-operating with each other to the widest extent possible for the purposes of investigations and proceedings aiming at the confiscation of instrumentalities and proceeds of crime, in particular by:

9.2.1. signing and ratifying all international legal instruments facilitating tracking, freezing and confiscating illegal assets (paragraph 8);

9.2.2. applying these instruments in a co-operative, non-bureaucratic way, placing a special emphasis on spontaneous exchanges of information, without insisting

on reciprocity and without excluding or otherwise placing at a disadvantage those States that have already introduced non-conviction- based confiscation regimes;

9.2.3. promoting international networks of competent professionals, such as the CARIN (Camden Asset Recovery Inter-Agency Network) and the ARO (Asset Recovery Offices) platform or other relevant fora;

9.2.4. setting up and using more frequently joint investigation teams, such

as those set up with the assistance of Eurojust and Europol, and by promoting more frequent involvement of non-member States of the European Union in such teams;

9.2.5. making special investigative techniques available also in cross-border investigations;

9.2.6. defining clear rules for the sharing of successfully confiscated assets among the countries involved.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2218 (2018) ⁽¹⁾

Version provisoire

Lutter contre le crime organisé en facilitant la confiscation des avoirs illicites

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE,

1. L'Assemblée parlementaire constate avec une profonde préoccupation que, selon les estimations de la Banque mondiale et de l'Union européenne, les organisations criminelles réalisent chaque année des centaines de milliards d'euros de gains illicites. Les avoirs illicites accumulés par les criminels au fil du temps leur permettent de corrompre et de faire pression sur les responsables politiques, les agents des forces de l'ordre et les témoins, ainsi que de fausser des marchés entiers, en faussant, voire en éliminant la concurrence. Cette puissance va jusqu'à menacer la stabilité des démocraties les plus solides et le contrat social passé entre les citoyens et l'État, sur lequel reposent l'ensemble des sociétés libres.

2. La confiscation des avoirs illicites présente de multiples avantages: elle rend les activités criminelles financièrement moins rémunératrices, sape le pouvoir conféré aux criminels par leur fortune, les

prive des moyens nécessaires au financement de leurs prochains actes criminels et génère des ressources qui permettent d'indemniser les victimes et de reconstruire les sociétés auxquelles la criminalité cause un préjudice.

3. L'Assemblée observe que la confiscation des avoirs d'origine criminelle est souvent entravée par la charge déraisonnablement excessive de la preuve qui pèse sur les autorités nationales compétentes et par l'inefficacité de la coopération entre les autorités des différents pays à des fins de recherche, de gel et de confiscation des avoirs d'origine criminelle au-delà des frontières.

4. Elle note par ailleurs que l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont adopté une législation particulière pour faciliter la confiscation des avoirs illicites, en particulier en allégeant la charge de la preuve de l'origine criminelle d'un enrichissement sans cause qui pèse sur les autorités, grâce au recours à des présomptions de fait, voire, sous certaines conditions, au renversement de fait de la charge de la preuve.

5. Ces mesures (qualifiées également de confiscation sans condamnation préalable, confiscation civile, confiscation civile des avoirs obtenus de manière illicite ou confiscation d'un enrichissement sans cause) ont passé avec succès le contrôle des plans

(1) *Discussion par l'Assemblée* le 26 avril 2018 (17^e séance) (voir Doc. 14516, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Mart van de Ven). *Texte adopté par l'Assemblée* le 26 avril 2018 (17^e séance).

hautes juridictions des pays concernés et de la Cour européenne des droits de l'homme. Ces juridictions ont conclu que ces mesures étaient compatibles avec les droits de l'homme, notamment avec la présomption d'innocence et le droit de jouissance paisible de ses biens reconnu à toute personne.

6. Sous réserve de l'existence de garanties suffisantes, en particulier du contrôle juridictionnel complet de toute mesure confiscatoire par des juridictions indépendantes et impartiales, l'Assemblée souscrit pleinement aux mesures de confiscation sans condamnation préalable ou à des mesures similaires, qui représentent pour les États le moyen le plus réaliste de s'attaquer à la gigantesque puissance financière de la criminalité organisée, dont la croissance est inexorable, en vue de défendre la démocratie et l'État de droit.

7. L'efficacité de la coopération internationale à des fins de recherche, de gel et de confiscation des avoirs d'origine criminelle dépend de l'existence d'un cadre juridique adéquat, qui garantisse une harmonisation suffisante de la procédure tout en permettant des approches nationales différentes, sans discrimination.

8. Parmi les instruments internationaux pertinents figurent la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959 (STE n. 30) et ses deux protocoles additionnels (STE n. 99 et 132), la Convention de 1990 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n. 141), la Convention de 2005 relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n. 198) et plusieurs instruments des Nations Unies (dont la Convention de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, la Convention de 2000 contre la criminalité transnationale organisée et la Convention de 2003 contre la corruption). Ces conventions ne sont cependant pas toutes ratifiées par l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe et des autres États qui jouissent d'un statut spécial auprès du Conseil de l'Europe ou de son Assemblée parlementaire. Cette situation crée un vide juridique qui permet à la criminalité organisée de con-

tinuer à échapper à la confiscation de ses avoirs illicites.

9. L'Assemblée invite par conséquent tous les États membres du Conseil de l'Europe et les autres États qui jouissent d'un statut spécial auprès du Conseil de l'Europe:

9.1. à prévoir dans leur droit interne la confiscation sans condamnation préalable, ainsi que la possibilité de procéder à une confiscation d'une valeur équivalente et à l'imposition des gains illicites, tout en établissant des garanties adéquates et à adopter les bonnes pratiques dont la mise à l'essai a été satisfaisante, notamment:

9.1.1. en autorisant le contrôle judiciaire complet, par un tribunal indépendant et impartial, dans un délai raisonnable, de toute décision de gel ou de confiscation d'avoirs illicites;

9.1.2. en octroyant une réparation aux personnes dont les avoirs ont été gelés ou confisqués à tort;

9.1.3. en prévoyant une aide juridictionnelle pour le contrôle juridictionnel et la procédure de réparation au profit des personnes qui n'ont pas les moyens de s'offrir un représentant en justice;

9.1.4. en constituant une instance spécialisée en charge du gel et de la confiscation des avoirs illicites, composée d'un personnel professionnel et pluridisciplinaire ayant accès aux informations pertinentes détenues par les services répressifs (en particulier la police et les douanes), les services fiscaux et les services sociaux;

9.1.5. en veillant à ce que cette instance spécialisée gère les avoirs gelés de manière à en conserver la valeur jusqu'à leur confiscation définitive, et disposer des avoirs confisqués de manière à en retirer le plus grand avantage possible pour la société dans son ensemble et à éviter toute incitation inappropriée;

9.1.6. en autorisant cette instance spécialisée à recourir à des techniques spéciales d'enquête, comme l'accès aux

informations financières détenues par d'autres organismes publics, les opérations d'infiltration et le suivi en temps réel des comptes bancaires;

9.1.7. en informant régulièrement le grand public à la fois des opérations réussies et des problèmes rencontrés;

9.2. à promouvoir la coopération internationale dans ce domaine, en agissant rapidement et en coopérant les uns avec les autres dans toute la mesure du possible à des fins d'enquête et de procédure visant à la confiscation des instruments et des produits du crime, en particulier:

9.2.1. en signant et en ratifiant tous les instruments juridiques internationaux qui facilitent la recherche, le gel et la confiscation des avoirs illicites (paragraphe 8);

9.2.2. en appliquant ces instruments dans un esprit de coopération non bureaucratique, en mettant tout particulièrement l'accent sur les échanges spontanés d'informations, sans insister sur la

réciprocité et sans exclure ou désavantager les États qui disposent déjà d'un régime de confiscation sans condamnation préalable;

9.2.3. en promouvant les réseaux internationaux de professionnels compétents, comme le CARIN (Réseau Camden regroupant les autorités compétentes en matière de recouvrement des avoirs) et la plateforme ARO (des bureaux de recouvrement des avoirs) et les autres forums pertinents;

9.2.4. en constituant et en utilisant plus souvent des équipes communes d'enquête, comme celles qui ont été mises en place avec l'aide d'Eurojust et d'Europol, et en promouvant la participation plus fréquente des États non membres de l'Union européenne à ces équipes;

9.2.5. en mettant les techniques spéciales d'enquête à disposition également dans les enquêtes transfrontières;

9.2.6. en définissant clairement les dispositions applicables au partage des avoirs confisqués avec succès entre les pays concernés.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2218 (2018)

Lottare contro la criminalità organizzata facilitando la confisca dei beni illeciti

ASSEMBLEA PARLAMENTARE,

1. L'Assemblea parlamentare constata con profonda preoccupazione che, secondo le stime della Banca Mondiale e dell'Unione europea, le organizzazioni criminali guadagnano ogni anno centinaia di miliardi di euro in profitti di reato. Le risorse illegali accumulate dai criminali con l'andare del tempo consentono loro di corrompere e sottoporre a pressioni i politici, i funzionari delle forze dell'ordine e i testimoni e di alterare interi mercati, distorcendo e persino eliminando la concorrenza. Tale potere minaccia persino la stabilità delle democrazie più solide e il contratto sociale fra i cittadini e lo Stato su cui si fondano tutte le società libere.

2. La confisca dei beni illeciti reca molteplici vantaggi: rende il crimine meno redditizio economicamente, mina il potere conferito ai criminali dalla loro ricchezza, li priva del « capitale iniziale » necessario per i crimini futuri e genera risorse per risarcire le vittime e ricostruire le comunità danneggiate dalla criminalità.

3. L'Assemblea rileva che la confisca dei beni criminali è spesso impedita da un onere della prova irragionevolmente gravoso imposto alle autorità nazionali competenti e dall'inefficacia della cooperazione fra le autorità dei diversi Paesi nel

tracciare, bloccare e confiscare le attività criminali transfrontaliere.

4. Rileva inoltre che l'Irlanda, l'Italia, i Paesi Bassi e il Regno Unito hanno approvato disposizioni legislative specifiche per facilitare la confisca dei beni illeciti, in particolare alleviando l'onere della prova gravante sulle autorità in merito all'origine criminale della ricchezza immotivata mediante il ricorso a presunzioni fattuali o addirittura, a determinate condizioni, a un'inversione di fatto dell'onere della prova stesso.

5. Tali misure (che vanno anche sotto il nome di confisca non basata sulla condanna, confisca civile, confisca di beni ottenuti in modo illecito o confisca di ricchezza immotivata) hanno superato con successo il controllo da parte delle più alte corti dei Paesi interessati e anche della Corte europea dei diritti dell'uomo. Esse sono state ritenute compatibili con i diritti umani, compresa la presunzione d'innocenza e il diritto al pacifico godimento dei propri beni.

6. A condizione che esistano garanzie sufficienti, segnatamente un meccanismo completo di revisione giudiziaria di tutte le misure confiscatorie da parte di tribunali indipendenti e imparziali, l'Assemblea è ferma fautrice della confisca non basata sulla condanna o di misure analoghe come il modo più realistico a disposizione degli

Stati per affrontare la potenza finanziaria enorme e inesorabilmente crescente della criminalità organizzata, al fine di difendere la democrazia e lo stato di diritto.

7. L'efficacia della cooperazione internazionale nel tracciamento, congelamento e confisca dei beni criminali dipende da un quadro giuridico adeguato che garantisca una sufficiente armonizzazione delle procedure, pur ammettendo diversi approcci nazionali, senza discriminazione.

8. Gli strumenti internazionali pertinenti comprendono la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 1959 (STE n. 30) e i suoi due protocolli aggiuntivi (STE nn. 99 e 182), la Convenzione del 1990 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato (STE n. 141), la Convenzione del 2005 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo (STCE n. 198) e diversi strumenti delle Nazioni Unite (compresa la Convenzione del 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, la Convenzione del 2000 contro la criminalità organizzata transnazionale e la Convenzione del 2003 contro la corruzione). Non tutti questi strumenti sono però stati ratificati da tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa e dagli altri Stati beneficiari di uno statuto speciale presso il Consiglio d'Europa o la sua Assemblea parlamentare. Tale stato di cose produce scappatoie, attraverso le quali le organizzazioni criminali continuano a sfuggire alla confisca dei loro beni illeciti.

9. L'Assemblea invita pertanto tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa e gli altri Stati beneficiari di uno statuto speciale presso il Consiglio d'Europa a:

9.1. contemplare nel loro diritto interno la confisca non basata sulla condanna, nonché la possibilità di confisca di un valore equivalente e la tassazione dei proventi di reato, istituendo nel contempo garanzie adeguate, e adottare buone pratiche collaudate con successo:

9.1.1. consentendo la revisione giudiziaria completa, da parte di un tribunale

indipendente e imparziale, entro un termine ragionevole, di qualsiasi decisione di congelamento o confisca di beni illeciti;

9.1.2. accordando un risarcimento alle persone i cui beni siano stati bloccati o confiscati erroneamente;

9.1.3. prestando assistenza legale per i procedimenti di revisione giudiziaria e di risarcimento alle persone non in grado di assumere un rappresentante legale;

9.1.4. creando un ente preposto al congelamento e alla confisca dei beni illeciti, dotato di un personale professionale e multidisciplinare avente accesso alle pertinenti informazioni possedute dalle agenzie repressive (in particolare la polizia e le dogane), e dagli enti tributari e previdenziali;

9.1.5. garantendo che l'ente preposto amministri i beni sottoposti a congelamento in modo tale da preservarne il valore fino alla loro definitiva confisca, e da disporre dei beni confiscati in modo tale da ricavarne il massimo beneficio per la società nel suo complesso e da evitare incentivi inappropriati;

9.1.6. consentendo a tale ente preposto di far uso di tecniche investigative speciali, quali l'accesso alle informazioni finanziarie possedute da altri enti pubblici, operazioni sotto copertura e il monitoraggio in tempo reale dei conti bancari;

9.1.7. informando regolarmente i cittadini sia delle operazioni coronate da successo che dei problemi incontrati;

9.2. favorire la cooperazione internazionale in questo settore agendo con rapidità e cooperando reciprocamente quanto più possibile ai fini delle indagini e delle procedure volte alla confisca degli strumenti e dei proventi di reato, in particolare:

9.2.1. firmando e ratificando tutti gli strumenti giuridici internazionali che facilitano il tracciamento, il congelamento e la confisca dei beni illeciti (cfr. paragrafo 8);

9.2.2. applicando questi strumenti in modo cooperativo e non burocratico,

dando particolare importanza agli scambi spontanei d'informazioni, senza insistere sulla reciprocità e senza escludere né mettere in posizione di svantaggio gli Stati che abbiano già introdotto regimi di confisca non basati sulla condanna;

9.2.3. promuovendo reti internazionali di professionisti competenti, come la CARIN (*Camden Asset Recovery Inter-Agency Network* – Rete interagenzie di Camden per il recupero dei beni) o la piattaforma ARO (*Asset Recovery Offices* – Uffici per il recupero dei beni) o altri consessi pertinenti;

9.2.4. formando e utilizzando con maggior frequenza squadre investigative comuni, come quelle costituite con l'assistenza di Eurojust ed Europol, e promuovendo una più intensa partecipazione degli Stati non membri dell'Unione europea a tali squadre;

9.2.5. rendendo le tecniche investigative speciali utilizzabili anche nelle indagini transfrontaliere;

9.2.6. definendo regole chiare per la condivisione tra i Paesi interessati dei beni confiscati con successo.

PAGINA BIANCA



180122023590