

Nazwa działania:  
**Krajowa Agencja  
ds. Zarządzania  
Zajętym Mieniem**

Państwo:  
**Rumunia**

Kategoria działania:  
• Mechanizmy sankcji



**Osoba  
wyznaczona do  
kontaktów:**

- Krajowa Agencja ds. Zarządzania Zajętym Mieniem
- <https://anabi.just.ro/en/>
- [anabi@just.ro](mailto:anabi@just.ro)

## Zwalczane rodzaje ryzyka nadużyć finansowych

- Inne

## Kontekst i cele

W dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2014/42 w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej wzywa się państwa członkowskie do przyjęcia środków umożliwiających wykorzystanie skonfiskowanego mienia na cele związane z interesem publicznym lub na cele społeczne. W szczególności w odniesieniu do Rumunii w 2014 r. Komisja Europejska wydała zalecenia w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji dotyczące poprawy egzekwowania nakazów konfiskaty. Odzyskiwanie mienia stanowi wyzwanie, zwłaszcza w przypadku spraw o wymiarze transgranicznym.

W Rumunii za odzyskiwanie mienia i zarządzanie nim odpowiadają różne podmioty. Jeżeli chodzi o odzyskiwanie mienia, najpierw działania prowadzi policja, następnie prokuratura lub zaangażowane są sądy i Ministerstwo Sprawiedliwości (poprzez biuro ds. odzyskiwania mienia). Natomiast za zarządzanie odzyskanym mieniem zwyczajowo odpowiada wyłącznie policja.

Rumunia uwzględniła utworzenie agencji, której działania łączyłyby w sobie odzyskiwanie mienia i zarządzanie nim, w swojej krajowej strategii antykorupcyjnej na lata 2012–2015, a w 2015 r. przyjęła ustawę o utworzeniu Państwowej Agencji Zarządzania Zamrożonymi Aktywami (Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate-ANABI).

Agencja działa od grudnia 2016 r., a zamrożone mienie przekazują jej prokuratorzy i sędziowie w celu dokonania jego sprzedaży lub zagospodarowania. Po zakończeniu postępowań skonfiskowane nieruchomości można ponownie wykorzystać na cele społeczne. ANABI wspiera współpracę i pracuje nad stworzeniem platformy internetowej służącej do zarządzania dochodami z przestępstwa. Platforma ta pozwoli zwiększyć krajowe zdolności instytucjonalne w zakresie identyfikacji, zarządzania i potencjalnej sprzedaży zamrożonego mienia przez dostarczanie szczegółowych i aktualnych informacji na temat ich lokalizacji. Ponadto zadaniem ANABI jest zwiększenie przejrzystości procesu dochodzenia wiarygodności przez udostępnianie otwartych danych opinii publicznej oraz generowanie wiarygodnych statystyk służących śledzeniu tego procesu.

Ogólnym celem jest zwiększenie wpływów do budżetu państwa, jak również wpływów, które zagwarantują wypłatę odszkodowań dla ofiar.

## Opis działania

Do utworzenia Agencji przyczyniły się dyskusje z różnymi zainteresowanymi stronami, zaangażowanymi organami krajowymi i praktykami (np. Ministerstwo Sprawiedliwości, prokuratorzy, policja) oraz doświadczenia podobnych agencji we Francji, Belgii i Holandii. Ponieważ w Rumunii nie istniała ani krajowa agencja ds. odzyskiwania mienia, ani agencja ds. zarządzania mieniem, utworzono ANABI, aby połączyć obie te dziedziny.

Do zadań ANABI należy w szczególności:

- a) ułatwianie wykrywania i identyfikacji dochodów z przestępstwa, które mogłyby być przedmiotem nakazów zabezpieczenia, zajęcia lub konfiskaty;
- b) zabezpieczenie zarządzania mieniem ruchomym zajęтым w ramach postępowania karnego;
- c) sprzedaż mienia ruchomego podlegającego zajęciu w ramach postępowania karnego;
- d) publikowanie na swojej stronie internetowej aktualnych informacji o każdej nieruchomości skonfiskowanej w ramach postępowania karnego, z podaniem jej statusu prawnego, lokalizacji, zdjęć, daty przekazania jej na własność prywatną państwa, a także innych istotnych danych;
- e) nadzorowanie ponownego wykorzystania skonfiskowanych nieruchomości, tj. nieodpłatnego przekazania ich instytucjom publicznym, organom samorządów terytorialnych lub organizacjom pozarządowym na cele społeczne lub służące interesowi publicznemu;
- f) zarządzanie krajowym zintegrowanym elektronicznym systemem informacji o dochodach z przestępstw, który zapewnia instytucjom publicznym wymiaru sprawiedliwości dostęp do informacji dotyczących zarządzania dochodami z przestępstw.

Środki pieniężne pochodzące ze sprzedaży skonfiskowanego mienia ruchomego i nieruchomości są rozdzielane między ministerstwa oraz stowarzyszenia i fundacje, których zakres działalności obejmuje cele społeczne.

Jeśli chodzi o ponowne wykorzystanie nieruchomości, Ministerstwo Finansów, na wniosek Agencji, zainicjowało prace nad projektem decyzji rządu, na mocy której skonfiskowane nieruchomości można nieodpłatnie przekazywać stowarzyszeniom i fundacjom, których zakres działalności obejmuje cele społeczne.

W celu realizacji tych zadań Agencję podzielono na 5 działów:

- 1) dział ds. odzyskiwania/śledzenia mienia: odpowiada za wstępną identyfikację skonfiskowanego mienia;
- 2) dział ds. zarządzania mieniem: największy dział, którego zadaniem jest zarządzanie mieniem, np. jego sprzedaż;
- 3) dział prawny: odpowiada za reprezentację przed sądem w celu zajęcia mienia;
- 4) dział ds. organizacji wewnętrznej: odpowiada za dbałość o procesy wewnętrzne, w tym kwestie związane z zasobami kadrowymi, zaopatrzeniem i finansami;
- 5) dział ds. zasobów finansowych: odpowiada za płatności, a zatem jest niezależny od pracowników zajmujących się finansami i zamówieniami publicznymi

ANABI utworzono z zamiarem zatrudnienia 50 osób na ekwiwalent pełnego czasu pracy, a pracowników rekrutowano z różnych odpowiednich środowisk, w tym urzędników śledczych specjalizujących się w dochodzeniach finansowych, prokuratorów, księgowych i prawników.

Kluczową cechą ANABI jest współpraca międzyagencyjna – wszystkie agencje odpowiedzialne za skonfiskowane mienie są zaangażowane w całe postępowanie karne, w tym na przykład Ministerstwo Finansów Publicznych, Krajowa Agencja Administracji Skarbowej, Urząd Nadzoru Usług Finansowych, Krajowe Biuro ds. Zapobiegania Praniu Pieniędzy i Zwalczania Go oraz Departament ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych. ANABI regularnie organizuje konferencje i seminaria z udziałem przedstawicieli tych agencji w celu budowania i wzmacniania współpracy między nimi.

ANABI jest stale udoskonalana. Na przykład niedawno utworzono jeden rachunek do zarządzania wszystkimi pieniędzmi zajętymi w całym kraju, platformę internetową do prowadzenia bieżących aukcji w celu sprzedaży internetowej mienia zajętego w ramach postępowania karnego (procedura wprowadzona podczas kryzysu zdrowotnego COVID-19) oraz odzyskiwania mienia związanego z walutami wirtualnymi.

W dniu 13 maja 2020 r. ANABI przyznano środki na opracowanie zintegrowanego krajowego systemu informatycznego (ROARMIS) do śledzenia zajętego i skonfiskowanego mienia. Projekt ten dotyczy całego systemu sądownictwa, ponieważ połączy wszystkie instytucje i organy zaangażowane w procedury zajmowania i sprzedaży mienia pochodzącego z działalności przestępczej oraz zarządzania takim mieniem.

ROARMIS będzie zarządzany przez ANABI i aktualizowany na podstawie informacji wprowadzanych do systemu przez właściwe organy. Zapewni on bezpośredni dostęp do wszystkich sądów, prokuratorów, jednostek policji sądowej, Krajowej Agencji Administracji Skarbowej oraz Ministerstwa Sprawiedliwości jako organu centralnego ds. współpracy międzynarodowej w sprawach karnych.

ANABI jest również aktywna w międzynarodowych sieciach współpracy i sprawowała prezydencję w Międzyagencyjnej Sieci Odzyskiwania Mienia Camden (CARIN) w 2019 r. W kwietniu 2020 r. Komisji Europejskiej przedstawiono zestaw zaleceń dotyczących polityki w dziedzinie odzyskiwania mienia. Najważniejsze poruszane tematy dotyczyły śledzenia i odzyskiwania mienia pochodzącego z przestępstwa ze struktur/podmiotów korporacyjnych, zwrotu i ponownego wykorzystania mienia, śledzenia i odzyskiwania walut wirtualnych, z naciskiem na współpracę z jurysdykcjami *offshore*.

W celu zwiększenia przejrzystości agencja co miesiąc publikuje informacje o środkach uzyskanych ze sprzedaży skonfiskowanego mienia ruchomego i nieruchomości oraz informacje o ponownym wykorzystaniu nieruchomości.

## Unikalne cechy

- Połączenie odzyskiwania mienia i zarządzania nim w ramach jednej agencji
- Współpraca z krajowymi i międzynarodowymi organami ścigania
- Personel wielodyscyplinarny, w tym pracownicy specjalizujący się w prawie i ekonomii
- ANABI jest jednym z zaledwie 3 podmiotów publicznych w kraju, który oprócz kontroli wewnętrznej i audytu przeprowadzanego przez Ministra Sprawiedliwości podlega również corocznemu audytowi zewnętrznemu

## Wyniki

Połączenie odzyskiwania mienia i zarządzania nim w ramach jednej agencji okazało się skuteczne, a od momentu utworzenia w 2015 r. (stan na maj 2020 r.) ANABI zajęła mienie o łącznej wartości ok. 200 mln euro. Ponownie wykorzystano nieruchomości i sprzedano mienie ruchome za około 6 mln euro. Rozbieżność wynika z faktu, że zajęte mienie obejmuje nie tylko aktywa fizyczne, ale również pieniądze, które zostały utracone, na przykład odszkodowania z powodu uchylania się od opodatkowania.

Zgodnie z rocznym sprawozdaniem z działalności za rok 2019 ostatnio miały miejsce następujące istotne zmiany:

- po zdobyciu doświadczenia w sprzedaży aktywów trwałych Agencji udało się zakończyć pierwsze transakcje sprzedaży dóbr nietypowych i złożonych, np. akcji i udziałów, dużych depozytów, urządzeń przemysłowych i materiałów budowlanych;
- ANABI zarządza rachunkami walut wirtualnych w sprawach dotyczących międzynarodowej przestępczości zorganizowanej;
- ANABI zaproponowała, aby budynek o wartości 3 mln euro, skonfiskowany w sprawie dotyczącej przestępczości zorganizowanej i prania pieniędzy, został ponownie wykorzystany jako siedziba instytucji publicznej;
- po pierwszych przypadkach zawarcia umów dotyczących podziału skonfiskowanych kwot z UE i innymi jurysdykcjami, zawarto nową umowę o podziale z USA. Kwotę 173 802,35 USD przekazano do Rumunii.

To, że zarządzaniem mieniem zajmuje się Agencja, zapewnia w niektórych przypadkach możliwość sprzedaży lub ponownego wykorzystania zajętego mienia jeszcze przed wydaniem orzeczenia kończącego postępowanie w danej sprawie. Pozwala to uniknąć utraty wartości oraz kosztów przechowywania lub utrzymywania mienia podczas często długotrwałych procesów sądowych. Na przykład domy nie pozostają nieużywane przez długi czas.

## **Główne czynniki sukcesu**

Przy tworzeniu Agencji kluczowe znaczenie miało korzystanie z wiedzy eksperckiej innych krajów. Nie kopiowano jednak przy tym ich struktury, lecz dostosowano ją do potrzeb Rumunii i jej otoczenia instytucjonalnego. Agencji nie tworzono w pośpiechu, a proces ten pozwolił na stworzenie warunków odpowiednich dla Rumunii.

Ponadto dobierano pracowników o różnych umiejętnościach, aby zapewnić realizację zadań Agencji.

Po jej utworzeniu kluczowe znaczenie miało również zbudowanie zaufania współpracujących organów oraz pokazanie, że Agencja jest w stanie działać i reagować szybko i zgodnie z międzynarodowymi standardami, np. w razie potrzeby przekazując informacje o zajętych aktywach w ciągu 8 godzin.

Zakres uprawnień Agencji jasno określono w przepisach prawa, a Agencja zapewnia działanie w ramach tego zakresu. Współpraca nie jest obowiązkowa, lecz opiera się na zaufaniu do sprawdzonych kompetencji Agencji.

## **Napotkane wyzwania i wyciągnięte wnioski**

Jednym ze szczególnych wyzwań w Rumunii była sytuacja polityczna i opór, z jakim spotkano się po utworzeniu Agencji. W społeczeństwie panowało przekonanie, że agencja licząca tylko 50 osób nie może działać efektywnie.

ANABI udowodniła jednak, że przy właściwej organizacji wewnętrznej i dzięki doświadczonym pracownikom można realizować zadania takiej agencji przy pozornie niewielkich zasobach finansowych i kadrowych.

## **Potencjał w zakresie możliwości przenoszenia**

Podobnie jak Rumunia, inne kraje powinny dalej rozwijać koncepcję takich agencji, dostosowując jednak ich organizację i zakres obowiązków do już istniejących krajowych instytucji i sieci. Przykład rumuński może być bardziej odpowiedni w przypadku krajów, które mają podobną przeszłość.

Na przykładzie ANABI widać, że taką agencję można utworzyć przy bardzo ograniczonych zasobach finansowych i kadrowych, uzyskując jednocześnie znaczące rezultaty, w tym efekt powstrzymywania od popełniania przestępstw i zmianę przekonań kulturowych o braku odpowiednich sankcji w przypadku przestępstw takich jak nadużycie finansowe.