

Bruxelles, 1 iunie 2022
(OR. en)

9641/22

**Dosar interinstituțional:
2022/0176(NLE)**

**JAI 783
COPEN 220**

PROPUNERE

Sursă:	Secretara Generală a Comisiei Europene, sub semnătura dnei Martine DEPREZ, Directoare
Data primirii:	25 mai 2022
Destinatar:	Secretariatul General al Consiliului
Nr. doc. Csie:	COM(2022) 247 final
Subiect:	Propunere de DECIZIE A CONSILIULUI privind adăugarea încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii în domeniile criminalității prevăzute la articolul 83 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul COM(2022) 247 final.

Anexă: COM(2022) 247 final



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 25.5.2022
COM(2022) 247 final

2022/0176 (NLE)

Propunere de

DECIZIE A CONSILIULUI

**privind adăugarea încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii în domeniile criminalității
prevăzute la articolul 83 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii
Europene**

EXPUNERE DE MOTIVE

(1) CONTEXTUL PROPUNERII

• Motivele și obiectivele propunerii

(1) Introducere

Măsurile restrictive reprezintă un instrument esențial pentru promovarea obiectivului politicii externe și de securitate comune („PESC”), astfel cum este prevăzut la articolul 21 din Tratatul privind Uniunea Europeană („TUE”). Aceste obiective includ protejarea valorilor Uniunii, menținerea păcii și securității internaționale, precum și consolidarea și sprijinirea democrației, a statului de drept și a drepturilor omului.

În scopul menținerii acestor valori, Uniunea poate impune măsuri restrictive împotriva țărilor, entităților sau persoanelor terțe. Aceste măsuri includ măsuri individuale specifice, și anume sancțiuni financiare specifice (înghețarea activelor) și restricții privind intrarea pe teritoriul său (interdicții de călătorie), precum și măsuri sectoriale, și anume embargouri asupra armelor sau măsuri economice și financiare (de exemplu, restricții la import și la export, restricții privind furnizarea anumitor servicii, cum ar fi serviciile bancare)¹. Menținerea păcii și securității internaționale este deosebit de relevantă în contextul actual al invadării Ucrainei de către Rusia. Uniunea a instituit o serie de măsuri restrictive, unele încă din 2014, împotriva persoanelor și întreprinderilor ruse și belaruse. În acest context, pentru a consolida coordonarea la nivelul Uniunii în ceea ce privește asigurarea respectării acestor măsuri restrictive, Comisia a instituit un grup operativ „Înghețare și punere sub sechestru”². Pe lângă asigurarea coordonării dintre statele membre și agențiile Uniunii, cum ar fi Europol și Eurojust, aceasta urmărește să exploreze interacțiunea dintre măsurile restrictive și măsurile de drept penal.

În prezent, Uniunea a pus în aplicare peste 40 de regimuri de măsuri restrictive. Unele dintre acestea pun în aplicare măsuri restrictive adoptate de către Organizația Națiunilor Unite; altele sunt adoptate în mod autonom de Uniune. Pe lângă regimurile care abordează situații specifice fiecărei țări, Uniunea a adoptat, de asemenea, regimuri orizontale care vizează proliferarea și utilizarea armelor chimice, atacurile cibernetice, încălcările drepturilor omului și terorismul³. Măsurile restrictive sunt obligatorii pentru statele membre ale Uniunii și pentru

¹ Consiliul este instituția care adoptă măsurile restrictive. Consiliul adoptă mai întâi o decizie PESC în temeiul articolului 29 din TUE. Măsurile prevăzute în decizia Consiliului sunt puse în aplicare fie la nivelul Uniunii, fie la nivel național. Până în prezent, practica a fost ca măsurile precum embargourile asupra armelor sau restricțiile privind intrarea pe teritoriu să fie puse în aplicare direct de către statele membre, care au obligația legală de a acționa în conformitate cu deciziile PESC ale Consiliului. Alte măsuri care întrerup sau reduc parțial sau integral relațiile economice cu o țară terță, precum și măsuri individuale de înghețare a fondurilor și a resurselor economice, de interdicere a punerii la dispoziție a fondurilor și a resurselor economice sunt puse în aplicare prin intermediul unui regulament adoptat de Consiliu, hotărând cu majoritate calificată, la propunerea comună a Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și a Comisiei, în temeiul articolului 215 din TFUE. Dispozițiile antieludare se regăsesc în ambele tipuri de acte.

² Aplicarea de sancțiuni împotriva oligarhilor ruși și belaruși incluși pe listă: Grupul operativ „Înghețare și punere sub sechestru” al Comisiei îmbunătățește colaborarea cu partenerii internaționali, comunicat de presă al Comisiei Europene, 17.3.2022, disponibil la adresa https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828; Grupul operativ „Înghețare și punere sub sechestru”: Active în valoare de aproape 30 de miliarde EUR ale oligarhilor și entităților rusești și belaruse au fost înghețate de UE până în prezent, comunicat de presă al Comisiei, 8.4.2022, disponibil la adresa https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373.

³ Pentru o imagine de ansamblu, a se vedea harta sancțiunilor UE, disponibilă la adresa <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

orice persoană sau entitate aflată sub jurisdicția statelor membre (operatori din UE)⁴. Aplicarea inconsecventă a măsurilor restrictive subminează eficacitatea acestora și capacitatea Uniunii de a se exprima la unison⁵. Punerea în aplicare și asigurarea respectării măsurilor restrictive ale Uniunii sunt, în primul rând, responsabilitatea statelor membre. Autoritățile competente din statele membre trebuie să evalueze dacă a avut loc o încălcare a regulamentului relevant al Consiliului adoptat în temeiul articolului 215 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene („TFUE”) și să ia măsuri adecvate.

În acest sens, regulamentele Uniunii includ în mod sistematic o dispoziție care impune statelor membre să adopte norme naționale care să prevadă sancțiuni eficace, proporționale și disuasive pentru încălcarea dispozițiilor regulamentelor respective⁶.

Aceste regulamente includ, în general:

- măsurile restrictive;
- o clauză care interzice eludarea acestora, și anume la participarea cu bună știință și în mod intenționat la activități care au drept scop eludarea măsurilor restrictive în cauză⁷ și
- alte obligații, în special de a raporta cu privire la măsurile luate pentru punerea în aplicare a măsurilor restrictive (de exemplu, raportarea către autorități a valorii activelor care au fost înghețate).

Articolul 215 din TFUE oferă un temei juridic pentru adoptarea de către Consiliu a „măsurilor necesare” în cazul adoptării unor măsuri restrictive la nivelul Uniunii. Cu toate acestea, temeiul juridic pentru adoptarea de măsuri restrictive nu permite apropierea definițiilor de drept penal și a tipurilor și nivelurilor sancțiunilor penale⁸.

Astfel cum se va discuta mai detaliat în secțiunile de mai jos, în absența unei armonizări la nivelul Uniunii, sistemele naționale diferă în mod semnificativ în ceea ce privește incriminarea încălcării regulamentelor Consiliului privind măsurile restrictive ale Uniunii („încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii”). De asemenea, sistemele de sancțiuni penale diferă substanțial.

⁴ Măsurile restrictive ale UE se aplică în jurisdicția (pe teritoriul) Uniunii: cetățenilor UE, în orice loc: societăților și organizațiilor constituite în temeiul legislației unui stat membru, inclusiv sucursalelor societăților din UE situate în țări terțe; la bordul aeronavelor sau al navelor aflate sub jurisdicția statelor membre; Comisia Europeană, Întrebări frecvente: Măsuri restrictive (sancțiuni), disponibile la adresa https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/qanda_22_1401.

⁵ Comunicarea Comisiei „Sistemul economic și financiar european: promovarea deschiderii, a solidității și a rezilienței, [COM(2021) 32 final] din 19.1.2021, secțiunea 5 (Consolidarea punerii în aplicare și a asigurării respectării sancțiunilor UE), p. 16, disponibilă la adresa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0032&from=EN>; în aceeași comunicare, Comisia constată că punerea în aplicare a [măsurilor restrictive ale UE] nu este atât de uniformă la nivelul UE precum ar trebui să fie. Acest lucru creează denaturări pe piața unică, deoarece întreprinderile din UE, inclusiv filialele din UE ale unor societăți străine, pot eluda interdicțiile, precum și incertitudine în rândul operatorilor. După cum s-a menționat, aplicarea inconsecventă subminează eficacitatea [măsurilor restrictive] și capacitatea UE de a se exprima la unison. Printre alte inițiative, strategia solicită continuarea activității de coordonare între Comisie și statele membre pentru a se asigura că sancțiunile naționale pentru încălcarea măsurilor restrictive ale UE sunt eficace, proporționale și disuasive.

⁶ De exemplu, a se vedea articolul 8 din Regulamentul (UE) nr. 833/2014 al Consiliului din 31 iulie 2014 privind măsuri restrictive având în vedere acțiunile Rusiei de destabilizare a situației în Ucraina, text consolidat disponibil la [EUR-Lex - 02014R0833-20220413 - RO - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eur-lex-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014R0833-20220413-RO-EUR-Lex).

⁷ Această clauză este aplicabilă și în cazul în care măsurile restrictive nu au fost încălcate; este suficientă participarea la sisteme create în acest scop.

⁸ Apropierea definițiilor și a sancțiunilor penale nu poate avea loc pe baza temeiului juridic fără caracter legislativ reprezentat de articolul 29 din TUE, articolul 215 din TFUE.

În acest context, Comisia propune adăugarea încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii în domeniile criminalității prevăzute la articolul 83 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene („TFUE”). Odată ce Consiliul ajunge la un acord, iar Parlamentul European aprobă adăugarea încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii în domeniile criminalității prevăzute la articolul 83 alineatul (1) din TFUE, Comisia va fi în măsură să propună o directivă în cadrul procedurii legislative ordinare, care ar putea armoniza definiția infracțiunilor și a sancțiunilor.

Având în vedere necesitatea urgentă de a trage la răspundere persoanele și entitățile incluse pe listă implicate în încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii, Comisia adoptă astăzi și o comunicare, cu o anexă care prezintă principalele elemente pe care le-ar putea conține o directivă viitoare privind sancțiunile penale pentru încălcarea normelor Uniunii privind măsurile restrictive⁹.

Secțiunile de mai jos examinează problemele pe care prezenta propunere urmărește să le abordeze, împreună cu cauzele care stau la baza acestora și consecințele negative cauzate de situația actuală. Acestea vor fi urmate de o prezentare a obiectivelor propunerii și a valorii sale adăugate, inclusiv a motivelor pentru care respectă criteriile pentru adăugarea unui domeniu al criminalității la articolul 83 alineatul (1) din TFUE.

(2) Problemele pe care le abordează propunerea

Întrucât adoptarea de măsuri restrictive la nivelul Uniunii s-a intensificat în ultimele decenii¹⁰, s-au intensificat și sistemele de evitare a acestora, inclusiv de cei care se află pe o listă de măsuri restrictive, care dispun de resurse suficiente și sunt în măsură să recurgă la „facilitatori” (avocați, notari etc.) și la „instrumente” (structuri juridice complexe pentru a ascunde proprietatea efectivă asupra activelor, de exemplu) pentru a se sustrage de la aplicarea acestora.

În acest sens, un raport din 2021 al Rețelei europene de puncte de contact cu privire la persoane vinovate de genocid, crime împotriva umanității și crime de război („Rețeaua privind genocidul”)¹¹ este deosebit de relevant. Pe baza unei evaluări comparative a situației din statele membre, raportul Rețelei privind genocidul subliniază că, în practică, foarte puține persoane fizice sau juridice responsabile de încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii sunt efectiv trase la răspundere¹². Cu toate acestea, „se poate observa recent [și] o tendință pozitivă în ceea ce privește numărul de acțiuni de punere în aplicare inițiate și creșterea sancțiunilor impuse de anumite autorități naționale”¹³.

⁹ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliul, Către o directivă privind sancțiunile penale pentru încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii, [COM(2022) 249], 25.5.2022.

¹⁰ A se vedea harta sancțiunilor UE, nota 1 de mai sus.

¹¹ Decizia Consiliului din 13 iunie 2002 de înființare a unei rețele europene de puncte de contact cu privire la persoane vinovate de genocid, crime împotriva umanității și crime de război (2002/494/JAI), Eurojust, Rețeaua privind genocidul, a se vedea <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclid=de6a1668cf601eca5681e93e0033be2>.

¹² Rețeaua privind genocidul, *Urmărirea penală a încălcărilor sancțiunilor (măsurilor restrictive) în jurisdicțiile naționale: analiză comparată*, 2021, p. 4. O prezentare generală a legislației relevante a statelor membre și a statelor observatoare în cadrul rețelei este furnizată în anexa la raportul de expertiză, a se vedea https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf; în vederea unei prezentări în cadrul Grupului de lucru al Consiliului pentru cooperare judiciară în materie penală (COPEN), raportul a fost publicat, de asemenea, în documentul 7274 al Consiliului din 16 martie 2022.

¹³ Rețeaua privind genocidul, *Urmărirea penală a încălcărilor sancțiunilor (măsurilor restrictive) în jurisdicțiile naționale: analiză comparată*, 2021, p. 13.

În pofida tendințelor pozitive din unele state membre, se pare că doar în câteva dintre ele există proceduri judiciare în curs legate de încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii¹⁴. Acest lucru poate constitui un indiciu al faptului că în multe state membre nu se acordă suficientă prioritate cercetării și urmăririi penale a încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii. În plus, autoritățile de aplicare a legii se confruntă cu obstacole semnificative din cauza categoriei specifice de infractori, a victimelor și a naturii complexe a (combinației) infracțiunilor în cauză.

Încălcările măsurilor restrictive ale Uniunii au adesea caracter transfrontalier. De exemplu, o societate poate cumpăra echipamente prin intermediul unui intermediar străin, știind că adevărații vânzători sunt țări, entități și persoane fizice care fac obiectul măsurilor restrictive¹⁵. În domeniul înghețării activelor, de exemplu, o bancă internațională poate facilita transferul unui iaht „înghețat” deținut de o persoană inclusă pe listă. Un astfel de transfer interzis ar putea implica un cabinet de avocatură care contribuie la comiterea infracțiunii prin redactarea documentelor de vânzare a iahtului și, în unele cazuri, un funcționar public corupt care permite schimbarea proprietății. Spălarea banilor și/sau societățile de tip „cutie poștală” ar putea fi, de asemenea, mijloace accesorii de disimulare a originii plății pentru iaht.

Întrucât adesea nu există victime directe ale încălcării măsurilor restrictive, cercetarea și urmărirea penală a acestora depind de depistarea lor de către autoritățile naționale competente. În plus, rapoartele avertizorilor de integritate¹⁶ sau plângerile organizațiilor societății civile¹⁷ joacă un rol important în raportarea încălcărilor măsurilor restrictive.

În ceea ce privește interacțiunea dintre abordarea statelor membre în ceea ce privește incriminarea încălcărilor măsurilor restrictive ale Uniunii cu măsurile de confiscare, ar trebui subliniat faptul că, în majoritatea statelor membre, confiscarea este posibilă numai pe baza unei condamnări penale sau, cel puțin, a unor legături stabilite cu activități infracționale. Cu toate acestea, chiar dacă în mai multe state membre încălcarea măsurilor restrictive a fost incriminată, diferențele dintre statele membre pot duce la o abordare fragmentată în cauzele transfrontaliere.

(3) Cauzele care stau la baza problemelor

Persoanele implicate în practici ilicite privind măsurile restrictive ale Uniunii pot profita de faptul că statele membre au definiții și sancțiuni foarte diferite pentru încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii în temeiul dreptului administrativ și/sau al dreptului penal¹⁸. Unele state membre utilizează definiții generale, cum ar fi „încălcarea sancțiunilor ONU și ale UE” sau „încălcarea reglementărilor UE”¹⁹. Alte state membre dispun de dispoziții mai detaliate, de exemplu prin furnizarea unei liste a comportamentelor interzise²⁰.

¹⁴ Pentru o selecție de cauze, a se vedea Rețeaua privind genocidul, *Urmărirea penală a încălcărilor sancțiunilor (măsurilor restrictive) în jurisdicțiile naționale: analiză comparată*, 2021, p. 14.

¹⁵ Idem, p. 19-20.

¹⁶ Instrumentul UE privind avertizorii de integritate în materie de sancțiuni, disponibil la adresa: <https://eusanctions.integrityline.com/frontpage>.

¹⁷ Un exemplu este cauza *Lafarge*, bazată pe o plângere penală din partea a două organizații ale societății civile, împreună cu 11 foști angajați sirieni ai Lafarge, discutată în Rețeaua privind genocidul, *Urmărirea penală a încălcărilor sancțiunilor (măsurilor restrictive) în jurisdicțiile naționale: analiză comparată*, 2021, secțiunea 4.2, p. 17; cauza numărul 19-87.367 - Cour de Cassation (Franța), 7 septembrie 2021, traducere în limba engleză disponibilă la adresa https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/21.09.07_cour_de_cassation_decision.pdf.

¹⁸ Idem, secțiunea 5, p. 22.

¹⁹ De exemplu, articolul 459 din Codul vamal francez (*Code des douanes*) prevede că „orice persoană care încalcă sau încearcă să încalce măsurile de restricționare economică și financiară decise (i) la nivelul UE în temeiul articolului 215 din TFUE sau (ii) în temeiul acordurilor internaționale ratificate de Franța este pasibilă de o

Pe baza răspunsurilor primite la un chestionar transmis de Rețeaua privind genocidul, a consultărilor sale suplimentare²¹ și a cercetărilor suplimentare efectuate de Comisie în vederea prezentei propuneri, se poate concluziona că, în 13 state membre, încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii poate constitui o contravenție sau o infracțiune. Criteriile potrivit cărora comportamentul intră sub incidența unuia sau a celuilalt regim sunt diferite în fiecare stat membru, dar sunt de obicei legate de gravitate (natura gravă) sau determinate din punct de vedere calitativ (intenție, neglijență gravă) sau cantitativ (prejudiciu)²². În 12 state membre, încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii constituie doar infracțiune. Cu toate acestea, în două state membre, fapta specifică de încălcare a măsurilor restrictive ale Uniunii poate conduce doar la sancțiuni administrative²³.

Tabel: Încadrarea încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii

Încadrarea încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii	State membre
Încălcarea măsurilor restrictive constituie fie infracțiune, fie contravenție	BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, IT, LT, AT, PL, RO, SI
Încălcarea măsurilor restrictive constituie infracțiune	DK, FR, HR, CY, LV, LU, HU, MT, NL, PT, FI, SE
Încălcarea măsurilor restrictive constituie contravenție	ES, SK

În ceea ce privește pedepsele cu închisoarea, în 14 state membre, limita superioară a pedepsei cu închisoarea este cuprinsă între 2 și 5 ani, în timp ce în 8 state membre limita superioară a pedepsei este între 8 și 12 ani²⁴. Cuantumul maxim al amenzii care poate fi impusă pentru încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii, indiferent dacă această faptă este considerată infracțiune sau contravenție, variază foarte mult de la un stat membru la altul, de la 1 200 EUR la 500 000 EUR²⁵. 14 state membre prevăd răspunderea persoanelor juridice pentru încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii²⁶. 12 state membre prevăd sancțiuni administrative, în special amenzi, care pot fi impuse persoanelor juridice atunci când angajații

pedeapsă cu închisoarea de până la cinci ani. Persoanele juridice pot fi, de asemenea, urmărite penal pentru astfel de infracțiuni.”, a se vedea Rețeaua privind genocidul, *Urmărirea penală a încălcărilor sancțiunilor (măsurilor restrictive) în jurisdicțiile naționale: analiză comparată*, 2021, anexă; pentru versiunea originală în limba franceză, a se vedea

<https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071570/?msclid=ad92a692cece11ec9180daeb34a1af50>; Belgia, Cipru, Republica Cehă și Lituania au dispoziții similare, a se vedea Rețeaua privind genocidul, *Urmărirea penală a încălcărilor sancțiunilor (măsurilor restrictive) în jurisdicțiile naționale: analiză comparată*, 2021, anexă.

²⁰ De exemplu, articolul 18 alineatul (2) și articolul 19 alineatul (5) din Legea germană privind comerțul exterior și plățile externe (*Außenwirtschaftsgesetz*), a se vedea

https://www.gesetze-im-internet.de/awg_2013/?msclid=77c4bc27ced011ecad0f49edf9add31e. Alte state membre în care dreptul intern depășește simpla prevedere a incriminării încălcărilor măsurilor restrictive ale Uniunii sunt, de exemplu, Ungaria și Slovenia, a se vedea Rețeaua privind genocidul, *Urmărirea penală a încălcărilor sancțiunilor (măsurilor restrictive) în jurisdicțiile naționale: analiză comparată*, 2021, secțiunea 5, anexă.

²¹ Rețeaua privind genocidul, *Urmărirea penală a încălcărilor sancțiunilor (măsurilor restrictive) în jurisdicțiile naționale: analiză comparată*, 2021, anexă.

²² Rețeaua privind genocidul, *Urmărirea penală a încălcărilor sancțiunilor (măsurilor restrictive) în jurisdicțiile naționale: analiză comparată*, 2021, secțiunea 5.1, p. 22.

²³ Idem.

²⁴ Idem, secțiunea 5.2., p. 23.

²⁵ Idem, secțiunea 5.1., p. 24.

²⁶ Idem, pe baza raportului Rețelei privind genocidul și a investigațiilor suplimentare efectuate de Comisie.

acestora (sau cel puțin conducerea acestora) încalcă sancțiunile²⁷. Amenzile maxime pentru persoanele juridice variază între 133 000 EUR și 37,5 milioane EUR²⁸.

În cele din urmă, încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii este sancționată în temeiul dreptului penal și într-o serie de țări terțe, cum ar fi Canada²⁹ și Statele Unite ale Americii („SUA”). Departamentul de Justiție al SUA are jurisdicție penală în ceea ce privește încălcarea intenționată a măsurilor restrictive în conformitate cu Legea privind competențele economice de urgență internaționale (*International Emergency Economic Powers Act* – „IEEPA”)³⁰ și cu Legea privind comerțul cu inamicul³¹. În conformitate cu articolul 206 din IEEPA, sancțiunile penale pentru încălcarea intenționată a măsurilor restrictive includ o pedeapsă cu închisoarea de maximum 20 de ani și o amendă maximă de 1 milion USD³². Autoritățile din SUA au impus amenzi penale severe pentru încălcarea măsurilor restrictive.

(4) Consecințe negative ale statu-quo-ului

În cazul în care autoritățile de aplicare a legii și autoritățile judiciare nu dispun de instrumentele și resursele adecvate pentru a preveni, a depista, a investiga și a urmări penal încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii, persoanele fizice și juridice desemnate ale căror active sunt înghețate își pot accesa în continuare activele în practică și regimurile de sprijin care sunt vizate de măsurile restrictive ale Uniunii.

În plus, faptul că statele membre au definiții foarte diferite și sancțiuni eterogene pentru încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii în temeiul dreptului administrativ și/sau al dreptului penal indică faptul că aceeași încălcare ar putea face obiectul unor sancțiuni diferite și al unor niveluri de aplicare diferite. Din punct de vedere politic, acest lucru slăbește asigurarea respectării măsurilor restrictive ale Uniunii și subminează credibilitatea obiectivelor Uniunii.

În cele din urmă, produsele provenite din exploatarea bunurilor și a resurselor naturale comercializate cu încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii pot permite, de asemenea, entităților sau persoanelor vizate de măsurile restrictive respective să achiziționeze arme cu care ar putea comite infracțiunile³³. Încălcarea restricțiilor la import ar putea contribui, de

²⁷ Idem, secțiunea 5.3., p. 24.

²⁸ Idem, secțiunea 5.1., p. 24.

²⁹ Rețeaua privind genocidul, *Urmărirea penală a încălcărilor sancțiunilor (măsurilor restrictive) în jurisdicțiile naționale: analiză comparată*, 2021, p. 13.

³⁰ 50 U.S.C., punctele 1701-1706(2011); Serviciul de cercetare al Congresului, *The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution and Use* (Legea privind competențele economice de urgență internaționale: origine, evoluție și utilizare), martie 2022, text disponibil la adresa <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618/8>.

³¹ 50 U.S.C., punctele 4301-4341 (2009).

³² IEEPA, articolul 206: punctul 510.701 Sancțiuni: „(a) Articolul 206 din Legea privind competențele economice de urgență internaționale (50 U.S.C. 1705) (IEEPA) se aplică în cazul încălcării dispozițiilor oricărei licențe, hotărâri, reglementări, oricărui ordin, oricărei directive sau instrucțiuni emise de către sau în temeiul instrucțiunilor sau autorizației secretarului Trezoreriei în temeiul prezentei părți sau în temeiul unei alte dispoziții a IEEPA (...) (3) Unei persoane care săvârșește cu intenție, încearcă în mod intenționat să săvârșească, conspiră în mod intenționat să săvârșească sau care este complice la săvârșirea unei încălcări a unei licențe, a unui ordin, a unei reglementări sau a unei interdicții îi poate fi aplicată, în baza unei condamnări, o amendă care nu depășește 1 000 000 USD sau, în cazul unei persoane fizice, aceștia îi pot fi aplicate pedepsa cu închisoarea pe o perioadă de cel mult 20 de ani sau ambele.”

³³ Rețeaua privind genocidul, *Urmărirea penală a încălcărilor sancțiunilor (măsurilor restrictive) în jurisdicțiile naționale: analiză comparată*, 2021, p. 14.

asemenea, la exploatarea ilegală a bunurilor și a resurselor naturale în țara vizată de măsurile restrictive respective³⁴, cu efecte negative ulterioare asupra mediului și asupra societății.

(5) Obiectivele propunerii

În acest context și având în vedere necesitatea urgentă de a pune capăt nepedepsirii încălcărilor măsurilor restrictive determinate de invadarea Ucrainei de către Rusia, prezenta propunere vizează inițierea procedurii prevăzute la articolul 83 alineatul (1) al treilea paragraf din TFUE. În conformitate cu această procedură, pe baza evoluției criminalității, Consiliul poate adopta o decizie de identificare a altor domenii ale criminalității care îndeplinesc criteriile prevăzute la articolul 83 alineatul (1) din TFUE. Acestea ar trebui să fie domenii ale „criminalității de o gravitate deosebită de dimensiune transfrontalieră ce rezultă din natura sau impactul acestor infracțiuni ori din nevoia specială de a le combate pornind de la o bază comună”³⁵. Consiliul hotărăște în unanimitate, după aprobarea Parlamentului European.

În prezent, articolul 83 alineatul (1) din TFUE nu permite stabilirea unor norme minime privind definirea și sancțiunile pentru orice încălcare, inclusiv eludare, a măsurilor restrictive ale Uniunii, deoarece încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii ca atare nu este încă acoperită de domeniile criminalității enumerate la articolul respectiv. Domeniile criminalității enumerate în prezent sunt: terorismul, traficul de persoane și exploatarea sexuală a copiilor, traficul de droguri, traficul de arme, corupția, spălarea banilor, contrafacerea mijloacelor de plată, criminalitatea informatică și criminalitatea organizată. Cu toate acestea, încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii poate fi legată de infracțiuni reglementate de unele dintre domeniile criminalității enumerate, cum ar fi terorismul și spălarea banilor.

Criteriile menționate la articolul 83 alineatul (1) din TFUE referitoare la dimensiunea transfrontalieră a unui domeniu al criminalității, și anume natura sau impactul infracțiunilor, precum și nevoia specială de a le combate pornind de la o bază comună, sunt interconectate și nu ar trebui evaluate în mod izolat. În cazul încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii, aceste criterii sunt îndeplinite deoarece:

- în primul rând, încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii ar trebui calificată drept un domeniu al criminalității pentru a asigura punerea în aplicare eficace a politicii Uniunii privind măsurile restrictive. Încălcarea măsurilor restrictive este deja încadrată drept infracțiune de către majoritatea statelor membre. Dintre statele membre care încadrează încălcarea măsurilor restrictive drept infracțiune, unele dintre acestea dispun de definiții în sens larg, cum ar fi „încălcarea sancțiunilor ONU și ale UE” sau „încălcarea reglementărilor UE”, în timp ce altele au dispoziții mai detaliate, de exemplu, o listă a comportamentelor interzise. Criteriile potrivit cărora comportamentul intră sub incidența dreptului penal variază în rândul statelor membre, dar sunt de obicei legate de gravitate (natura gravă), fiind determinată din punct de vedere calitativ (intenție, neglijență gravă) sau cantitativ (prejudiciu).
- în al doilea rând, acesta este un domeniu deosebit de grav al criminalității, care prezintă o gravitate similară cu cea a domeniilor criminalității deja enumerate la articolul 83 alineatul (1) din TFUE, deoarece poate perpetua amenințările la adresa păcii și securității internaționale, poate submina consolidarea și sprijinirea democrației, a statului de drept și a drepturilor omului și poate provoca daune

³⁴ Idem, p. 5.

³⁵ Articolul 83 alineatul (1) din TFUE.

economice, sociale/societale și de mediu semnificative. Persoanele fizice și juridice desemnate ale căror active sunt înghețate își pot accesa în continuare activele în practică și regimurile de sprijin care sunt vizate de măsurile restrictive. În mod similar, sumele generate de exploatarea resurselor naturale comercializate cu încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii pot permite, de asemenea, regimurilor vizate de măsurile restrictive respective să achiziționeze arme cu care să comită infracțiunile. Încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii ar putea contribui, de asemenea, la exploatarea ilegală a bunurilor și a resurselor naturale în regimul vizat de măsurile restrictive respective;

- în al treilea rând, încălcările măsurilor restrictive ale Uniunii au o dimensiune transfrontalieră clară și uneori inerentă. Acestea nu numai că sunt comise de obicei de către persoane fizice și entități juridice care își desfășoară activitatea la scară mondială, ci, în unele cazuri, măsurile restrictive ale Uniunii, cum ar fi restricțiile la import și la export și restricțiile privind serviciile bancare, chiar interzic operațiunile transfrontaliere. Prin urmare, încălcarea acestora reprezintă, prin definiție, un comportament la scară transfrontalieră care necesită un răspuns transfrontalier comun la nivelul Uniunii;
- în al patrulea rând, faptul că statele membre au definiții și sancțiuni foarte diferite pentru încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii în temeiul dreptului administrativ și/sau al dreptului penal sugerează faptul că aceeași încălcare ar putea face obiectul unor sancțiuni diferite și al unor niveluri diferite de asigurare a respectării acestor măsuri. Acest lucru subminează obiectivele Uniunii de a proteja pacea și securitatea internațională și de a susține valorile comune ale Uniunii. Prin urmare, este nevoie în mod special de acțiune comună la nivelul Uniunii pentru a aborda încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii prin intermediul dreptului penal;
- în al cincilea rând, definițiile diferite ale încălcărilor măsurilor restrictive ale Uniunii în temeiul dreptului administrativ și/sau al dreptului penal al statelor membre și sancțiunile eterogene pentru acestea reprezintă un obstacol în calea aplicării consecvente a politicii Uniunii privind măsurile restrictive. Acestea pot chiar duce la căutarea instanței celei mai favorabile de către infractori și, în cele din urmă, la nepedepsirea acestora, deoarece ar putea alege să își desfășoare activitățile în statele membre care oferă răspunsuri mai puțin severe la încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii. Armonizarea ar spori, de asemenea, efectul disuasiv al sancțiunilor pentru încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii.

Pe lângă respectarea criteriilor menționate la articolul 83 alineatul (1) din TFUE, o acțiune comună la nivelul Uniunii ar contribui nu numai la asigurarea unor condiții de concurență echitabile între statele membre, ci și la crearea unor condiții de concurență echitabile la nivel mondial și la asigurarea respectării legii și la cooperarea judiciară în combaterea încălcării măsurilor restrictive.

După cum se va discuta mai detaliat în cele ce urmează, propunerea de a adăuga încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii la domeniile criminalității prevăzute la articolul 83 alineatul (1) din TFUE completează propunerea Comisiei³⁶ care vizează revizuirea Directivei privind înghețarea și confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunilor săvârșite în

³⁶ Comisia Europeană, Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind recuperarea și confiscarea activelor, COM(2022) 245, 25.5.2022.

Uniunea Europeană și Decizia Consiliului privind oficiile de recuperare a creanțelor³⁷. Propunerea de directivă nouă privind recuperarea și confiscarea activelor s-ar aplica încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii, în măsura în care această infracțiune ar fi armonizată în temeiul dreptului Uniunii.

După obținerea aprobării Parlamentului European, odată ce Consiliul este de acord să adauge încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii ca domeniu al criminalității în temeiul articolului 83 alineatul (1) din TFUE, Comisia va fi în măsură să propună o directivă privind încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii, în cadrul procedurii legislative ordinare. După cum s-a menționat, Comisia adoptă astăzi și o comunicare, cu o anexă care prezintă principalele elemente pe care le-ar putea conține o directivă viitoare privind sancțiunile penale pentru încălcarea normelor Uniunii privind măsurile restrictive³⁸.

- **Coerența cu dispozițiile existente în domeniul de politică vizat**

Articolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) stabilește valorile comune ale Uniunii, și anume demnitatea umană, libertatea, democrația, egalitatea, statul de drept, precum și respectarea drepturilor omului. Asigurarea eficace a respectării măsurilor restrictive, inclusiv prin măsuri de drept penal menite să abordeze încălcarea măsurilor restrictive, sprijină respectarea acestor valori comune în interiorul și în afara Uniunii.

În plus, Uniunea constituie un spațiu de libertate, securitate și justiție, în care se respectă drepturile fundamentale și diferitele sisteme de drept și tradiții juridice ale statelor membre. Scopul său este de a asigura un nivel ridicat de securitate, prin măsuri care includ prevenirea și combaterea criminalității, a rasismului și a xenofobiei. În temeiul articolului 83 alineatul (1) din TFUE, Parlamentul European și Consiliul pot stabili norme minime cu privire la definirea infracțiunilor și la sancțiunile în domenii ale criminalității de o gravitate deosebită de dimensiune transfrontalieră ce rezultă din natura sau impactul acestor infracțiuni ori din nevoia specială de a le combate pornind de la o bază comună.

După cum s-a menționat anterior, facilitarea apropierei definițiilor și sancțiunilor penale pentru încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii va completa propunerea Comisiei de directivă privind recuperarea și confiscarea activelor, de punere în aplicare a Strategiei privind uniunea securității³⁹ și a Strategiei UE de combatere a criminalității organizate⁴⁰.

Prezenta propunere vizează consolidarea capacităților autorităților naționale de a urmări, a identifica, a îngheța și a gestiona bunurile care constituie produse sau instrumente ale infracțiunilor. În plus, aceasta prevede un cadru juridic consolidat privind confiscarea, inclusiv cazurile specifice în care nu este posibilă o condamnare pentru o anumită infracțiune.

³⁷ Directiva 2014/42/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind înghețarea și confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunilor săvârșite în Uniunea Europeană (JO L 127, 29.4.2014, p. 39); Decizia 2007/845/JAI a Consiliului din 6 decembrie 2007 privind cooperarea dintre oficiile de recuperare a creanțelor din statele membre în domeniul urmăririi și identificării produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni sau a altor bunuri având legătură cu infracțiunile (JO L 332, 18.12.2007, p. 103).

³⁸ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu, Către o directivă privind sancțiunile penale pentru încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii, [COM(2022) 249], 25.5.2022.

³⁹ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor referitoare la Strategia UE privind uniunea securității, [COM(2020) 605 final], 24.7.2020.

⁴⁰ Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor referitoare la Strategia UE de combatere a criminalității organizate 2021-2025, [COM(2021) 170 final], 14.4.2021.

În plus, noua propunere contribuie la punerea în aplicare eficace a măsurilor restrictive, solicitând statelor membre să permită urmărirea și identificarea bunurilor legate de încălcări ale măsurilor restrictive ale Uniunii, astfel cum sunt definite în legislația națională, și făcând ca normele revizuite privind recuperarea și confiscarea activelor să fie aplicabile infracțiunii de încălcare a măsurilor restrictive ale Uniunii.

În urma adoptării unei directive de apropiere a definițiilor și a sancțiunilor legate de încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii, ale cărei elemente potențiale sunt discutate în detaliu în comunicarea menționată anterior adoptată tot astăzi, normele privind urmărirea și identificarea, înghețarea, gestionarea și confiscarea ar deveni aplicabile bunurilor legate de încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii. În cele din urmă, produsele provenite din încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii, de exemplu în cazurile în care persoanele fizice și întreprinderile ar pune fonduri la dispoziția celor care fac obiectul unor sancțiuni financiare specifice (și anume, înghețarea activelor), ar putea face obiectul unor măsuri de confiscare. În același timp, instrumentele utilizate pentru a comite încălcarea măsurilor restrictive ar putea, de asemenea, să facă obiectul confiscării.

- **Coerența cu alte politici ale Uniunii**

Regulamentele Consiliului privind măsurile restrictive ale Uniunii

Stabilirea unor norme minime privind definirea și sancțiunile de drept penal pentru încălcarea măsurilor restrictive în temeiul articolului 83 alineatul (1) din TFUE ar consolida aplicarea măsurilor restrictive în statele membre, completând astfel măsurile luate în conformitate cu articolul 29 din TUE și cu articolul 215 din TFUE. Comisia și Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate au propus consolidarea dispoziției privind sancțiunile din Regulamentele (UE) nr. 833/2014 și 269/2014 în cadrul celui de al șaselea pachet de măsuri restrictive ca răspuns la agresiunea Rusiei împotriva Ucrainei. Dispozițiile modificate ar obliga statele membre să adopte regimul sancțiunilor, inclusiv al sancțiunilor penale, după caz, care se aplică în cazul nerespectării dispozițiilor acestor regulamente și să ia toate măsurile necesare pentru a asigura aplicarea acestora. Sancțiunile trebuie să fie efective, proporționale și cu efect de descurajare. Statele membre trebuie, de asemenea, să prevadă măsuri adecvate de confiscare a produselor provenite din săvârșirea unor astfel de încălcări. Cu toate acestea, astfel cum s-a menționat anterior, articolul 29 din TUE și articolul 215 din TFUE nu reprezintă temeiul juridic pentru apropierea definițiilor de drept penal și a tipurilor și nivelurilor sancțiunilor penale.

Comunicarea Comisiei din 2021 intitulată „Sistemul economic și financiar european”

În plus, în comunicarea sa din 2021 intitulată „Sistemul economic și financiar european: promovarea deschiderii, a solidității și a rezilienței”⁴¹, Comisia constată că punerea în aplicare a [măsurilor restrictive ale Uniunii] nu este atât de uniformă la nivelul Uniunii precum ar trebui să fie. Acest lucru creează denaturări pe piața unică, deoarece întreprinderile din Uniune, inclusiv filialele din UE ale unor societăți străine, pot găsi modalități pentru a eluda măsurile restrictive, precum și incertitudine în rândul operatorilor. După cum s-a menționat, aplicarea inconsecventă subminează eficacitatea [măsurilor restrictive ale Uniunii] și capacitatea Uniunii de a se exprima la unison. Printre alte inițiative, strategia solicită

⁴¹ [COM(2021) 32 final], 19.1.2021.

continuarea activității de coordonare între Comisie și statele membre pentru a se asigura că sancțiunile naționale pentru încălcarea măsurilor restrictive ale UE sunt eficace, proporționale și disuasive.

(2) TEMEI JURIDIC, SUBSIDIARITATE ȘI PROPORȚIONALITATE

• **Temei juridic**

În temeiul articolului 83 alineatul (1) din TFUE, Parlamentul European și Consiliul pot stabili norme minime cu privire la definirea infracțiunilor și la sancțiunile în domenii ale criminalității de o gravitate deosebită de dimensiune transfrontalieră ce rezultă din natura sau impactul acestor infracțiuni ori din nevoia specială de a le combate pornind de la o bază comună. Aceste domenii ale criminalității, enumerate în articolul respectiv, sunt următoarele: terorismul, traficul de persoane și exploatarea sexuală a femeilor și a copiilor, traficul ilicit de droguri, traficul ilicit de arme, spălarea banilor, corupția, contrafacerea mijloacelor de plată, criminalitatea informatică și criminalitatea organizată. În forma sa actuală, această listă nu permite stabilirea unor norme minime privind definiția și sancțiunile pentru încălcarea măsurilor restrictive.

Prezenta propunere vizează inițierea procedurii prevăzute la articolul 83 alineatul (1) al treilea paragraf din TFUE. În conformitate cu această procedură, pe baza evoluției criminalității, Consiliul poate adopta o decizie de identificare a altor domenii ale criminalității care îndeplinesc criteriile prevăzute la articolul 83 alineatul (1) din TFUE, în cazul de față, încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii. Consiliul hotărăște în unanimitate, după aprobarea Parlamentului European. Justificarea modului în care sunt îndeplinite în acest caz criteriile specificate la articolul 83 alineatul (1) din TFUE a fost discutată în secțiunea 1.5 de mai sus.

• **Subsidiaritatea (în cazul competențelor neexclusive)**

Obiectivul prezentei decizii, și anume adăugarea încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii în domeniile criminalității prevăzute la articolul 83 alineatul (1) din TFUE, trebuie realizat la nivelul Uniunii. Prin urmare, aceasta respectă principiul subsidiarității, astfel cum este prevăzut la articolul 5 din TUE. În acest caz specific, nevoia unei acțiuni la nivelul Uniunii a fost demonstrată în detaliu atunci când s-a discutat de ce sunt îndeplinite criteriile specificate la articolul 83 alineatul (1) din TFUE (secțiunea 1.5 de mai sus).

• **Proporționalitatea**

În conformitate cu principiul proporționalității, nicio măsură propusă de Comisie nu ar trebui să depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului său. Decizia de a adăuga încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii pe lista infracțiunilor UE de la articolul 83 alineatul (1) din TFUE ar fi proporțională, având în vedere faptul că sunt îndeplinite criteriile specificate la articolul 83 alineatul (1) din TFUE. În plus, această decizie nu ar aduce atingere acțiunilor care ar putea fi întreprinse într-o a doua etapă. În special, aceasta nu stabilește și nu aduce atingere domeniului de aplicare și conținutului legislației secundare care ar putea să fie propusă ulterior.

- **Alegerea instrumentului**

Prezenta propunere vizează inițierea procedurii prevăzute la articolul 83 alineatul (1) al treilea paragraf din TFUE. În conformitate cu această procedură, pe baza evoluției criminalității, Consiliul poate adopta o decizie de identificare a altor domenii ale criminalității care îndeplinesc criteriile prevăzute la articolul 83 alineatul (1) din TFUE, în cazul de față, încălcarea măsurilor restrictive. Consiliul hotărăște în unanimitate, după aprobarea Parlamentului European.

(3) **REZULTATELE EVALUĂRIILOR EX-POST, ALE CONSULTĂRIILOR CU PĂRȚILE INTERESATE ȘI ALE EVALUĂRIILOR IMPACTULUI**

- **Obținerea și utilizarea expertizei**

În urma invadării Ucrainei de către Rusia, Comisia a instituit grupul operativ „Înghetare și punere sub sechestru” la începutul lunii martie 2022. Scopul său este de a asigura coordonarea între statele membre în ceea ce privește respectarea măsurilor restrictive ale Uniunii împotriva persoanelor și societăților din Rusia și Belarus incluse pe listă și de a explora interacțiunea dintre măsurile restrictive ale Uniunii și măsurile de drept penal. Aceste schimburi de opinii au inclus reuniuni cu autoritățile naționale competente pentru punerea în aplicare a sancțiunilor, cu Eurojust și cu Rețeaua privind genocidul⁴², al cărei secretariat este găzduit de Eurojust.

Un subgrup specific al grupului operativ „Înghetare și punere sub sechestru” este dedicat consolidării punerii în aplicare a măsurilor restrictive ale Uniunii. În special, acesta abordează problemele ridicate de autoritățile naționale și explorează posibile modalități de identificare proactivă a activelor. La acest subgrup participă reprezentanți și autorități naționale competente ale statelor membre. În cursul schimburilor de opinii care au loc în contextul acestui subgrup, au apărut în mai multe rânduri dificultăți în ceea ce privește tragerea la răspundere a persoanelor fizice și juridice implicate în încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii. Participanții la aceste schimburi au pledat, de asemenea, în favoarea unei abordări comune în materie de drept penal în ceea ce privește încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii.

Dovezile privind necesitatea unei astfel de abordări comune sunt prevăzute în mod specific într-un raport elaborat de Rețeaua privind genocidul⁴³, publicat în decembrie 2021. Acest raport subliniază necesitatea sancționării încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii pentru a se asigura că persoanele fizice sau juridice responsabile de astfel de încălcări sunt trase efectiv la răspundere⁴⁴. În plus, acesta concluzionează că „urmărirea penală a încălcărilor sancțiunilor poate oferi o plasă de siguranță pentru a evita impunitatea”, în special în ceea ce privește legătura cu criminalitatea internațională esențială⁴⁵.

În plus, discuțiile din cadrul subgrupului grupului operativ privind anchetele și confiscarea au demonstrat importanța unei abordări proactive și a unei coordonări între autoritățile competente pentru punerea în aplicare a măsurilor restrictive ale Uniunii. Unitățile de informații financiare, autoritățile de aplicare a legii și autoritățile vamale, precum și partenerii

⁴² Eurojust, Rețeaua privind genocidul, a se vedea <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2>.

⁴³ Rețeaua privind genocidul, *Raport de expertiză privind urmărirea penală a încălcărilor sancțiunilor (măsurilor restrictive) în jurisdicțiile naționale: analiză comparată*, 2021.

⁴⁴ Idem, p. 4.

⁴⁵ Idem, p. 26.

internaționali, societatea civilă și jurnaliștii de investigație ar trebui să coopereze și să facă schimb de informații pentru a obține piste care vor permite autorităților de aplicare a legii să înceapă o anchetă.

Comisia a consultat, de asemenea, Grupul său de experți privind politica UE în materie penală la 13 mai 2022⁴⁶, care a salutat ideea armonizării definițiilor și a sancțiunilor la nivelul Uniunii.

- **Evaluarea impactului**

Având în vedere urgența excepțională, nu s-a putut efectua nicio evaluare a impactului, iar obligația relevantă a fost eliminată. Propunerea de a adăuga încălcarea măsurilor restrictive la domeniile criminalității prevăzute la articolul 83 alineatul (1) din TFUE nu are, în sine, niciun impact asupra guvernelor naționale, a autorităților regionale sau locale, a operatorilor economici sau a cetățenilor.

- **Drepturile fundamentale**

Prezenta propunere nu stabilește și nu aduce atingere domeniului de aplicare și conținutului legislației secundare care urmează să fie propusă ulterior de Comisie odată ce Consiliul decide, după obținerea aprobării Parlamentului European, să adauge încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii pe lista infracțiunilor UE în temeiul articolului 83 alineatul (1) din TFUE. Apropierea definițiilor și a sancțiunilor penale va trebui să țină seama de diferențele dintre sistemele de justiție penală ale statelor membre, inclusiv în ceea ce privește sancțiunile. În plus, directiva ulterioară ar trebui să respecte drepturile fundamentale și principiile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene („carta”)⁴⁷.

(4) IMPLICAȚIILE BUGETARE

Prezenta propunere de a adăuga încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii la domeniile criminalității prevăzute la articolul 83 alineatul (1) din TFUE nu creează, în sine, nicio sarcină financiară sau administrativă pentru UE, guvernele naționale, autoritățile regionale sau locale, operatorii economici sau cetățeni.

(5) ALTE ELEMENTE

- **Explicarea detaliată a dispozițiilor specifice ale propunerii**

Articolul 1

În conformitate cu articolul 1, încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii va fi adăugată ca domeniu al criminalității în sensul articolului 83 alineatul (1) din TFUE.

⁴⁶ Comisia Europeană, Grupul de experți privind politica UE în materie penală, <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2760&msclkid=56005123cfa11ec8de3edb643537b59>.

⁴⁷ Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (JO C 326, 26.10.2012, p. 391).

Articolul 2

Articolul 2 vizează intrarea în vigoare a deciziei Consiliului. Având în vedere nevoia urgentă a unei acțiuni, aceasta intră în vigoare în prima zi de la data publicării în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

Propunere de

DECIZIE A CONSILIULUI

privind adăugarea încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii în domeniile criminalității prevăzute la articolul 83 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 83 alineatul (1) al treilea paragraf,

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

având în vedere aprobarea Parlamentului European⁴⁸,

întrucât:

- (1) Scopul prezentei decizii este adăugarea încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii în domeniile criminalității prevăzute la articolul 83 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene („TFUE”).
- (2) Articolul 29 din Tratatul privind Uniunea Europeană („TUE”) prevede că Consiliul poate adopta decizii care definesc poziția Uniunii într-o anumită chestiune de natură geografică sau tematică, inclusiv măsuri restrictive.
- (3) Articolul 215 din TFUE permite Consiliului să adopte măsuri restrictive împotriva persoanelor fizice sau juridice, a grupurilor sau a entităților fără caracter statal sau să adopte măsuri care prevăd întreruperea sau restrângerea, totală sau parțială, a relațiilor economice și financiare cu una sau mai multe țări terțe, pe baza unei decizii adoptate în temeiul articolului 29 din TUE. Statele membre ar trebui să aplice sancțiuni eficace, proporționale și disuasive pentru încălcarea regulamentelor Consiliului privind măsurile restrictive ale Uniunii.
- (4) În sensul prezentei decizii, măsurile restrictive ale Uniunii sunt măsuri care intră în domeniul de aplicare al articolului 29 din TUE și al articolului 215 din TFUE, cum ar fi, de exemplu, măsuri de înghețare a fondurilor și a resurselor economice, interdicții de punere la dispoziție de fonduri și de resurse economice și interdicții de intrare pe teritoriul unui stat membru al Uniunii Europene, precum și măsuri economice sectoriale și embargo-uri asupra armelor.
- (5) Statele membre ar trebui să aplice sancțiuni eficace, proporționale și disuasive pentru încălcarea tuturor măsurilor restrictive ale Uniunii, inclusiv a obligațiilor, precum raportarea, stabilite în acestea. Sancțiunile respective ar trebui să abordeze, de asemenea, eludarea măsurilor restrictive ale Uniunii.
- (6) Comisia a asigurat coordonarea între statele membre și agențiile UE în ceea ce privește aplicarea măsurilor restrictive adoptate în contextul agresiunii Rusiei împotriva

⁴⁸

JO C , , p. .

Ucrainei și a analizat interacțiunea dintre măsurile restrictive și măsurile de drept penal.

- (7) În prezent, articolul 83 alineatul (1) din TFUE nu permite stabilirea unor norme minime privind definiția și sancțiunile pentru încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii, deoarece încălcarea acestora ca atare nu este încă acoperită de domeniile criminalității enumerate la articolul respectiv. Domeniile criminalității enumerate în prezent sunt: terorismul, traficul de persoane și exploatarea sexuală a copiilor, traficul de droguri, traficul de arme, corupția, spălarea banilor, contrafacerea mijloacelor de plată, criminalitatea informatică și criminalitatea organizată. Cu toate acestea, încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii poate fi legată de infracțiuni reglementate de unele dintre domeniile criminalității enumerate, cum ar fi terorismul și spălarea banilor.
- (8) Criteriile menționate la articolul 83 alineatul (1) din TFUE referitoare la dimensiunea transfrontalieră a unui domeniu al criminalității, și anume natura sau impactul infracțiunilor, precum și nevoia specială de a le combate pornind de la o bază comună, sunt interconectate și nu ar trebui evaluate în mod izolat.
- (9) Încălcarea măsurilor restrictive ar trebui calificată drept un domeniu al criminalității pentru a asigura punerea în aplicare eficace a politicii Uniunii privind măsurile restrictive. Încălcarea măsurilor restrictive este deja încadrată drept infracțiune de către majoritatea statelor membre. Unele state membre care încadrează încălcarea măsurilor restrictive drept infracțiune dispun de definiții în sens larg, cum ar fi „încălcarea sancțiunilor ONU și ale UE” sau „încălcarea reglementărilor UE”, în timp ce altele au dispoziții mai detaliate, de exemplu, o listă a comportamentelor interzise. Criteriile potrivit cărora comportamentul intră sub incidența dreptului penal variază în rândul statelor membre, dar sunt de obicei legate de gravitate (natura gravă), fiind determinată din punct de vedere calitativ (intenție, neglijență gravă) sau cantitativ (prejudiciu).
- (10) Încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii este un domeniu deosebit de grav al criminalității, care prezintă o gravitate similară cu cea a domeniilor criminalității deja enumerate la articolul 83 alineatul (1) din TFUE, deoarece poate perpetua amenințările la adresa păcii și securității internaționale, poate submina consolidarea și sprijinirea democrației, a statului de drept și a drepturilor omului și poate provoca daune economice, sociale/societale și de mediu semnificative. Din cauza unor astfel de încălcări, persoanele și entitățile ale căror active sunt înghețate sau ale căror activități sunt restricționate își pot accesa în continuare activele și regimurile de sprijin care sunt vizate de măsuri restrictive sau au acces în continuare la fonduri de stat care se presupune că au fost deturnate. În mod similar, sumele generate de exploatarea bunurilor și a resurselor naturale comercializate cu încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii pot permite, de asemenea, regimurilor vizate de măsurile restrictive respective să achiziționeze arme cu care să comită infracțiunile. Încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii privind comerțul ar putea contribui, de asemenea, la exploatarea ilegală a resurselor naturale în jurisdicția vizată de măsurile restrictive respective.
- (11) În Rezoluția sa 1196 (1998) din 16 septembrie 1998, Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite a subliniat importanța consolidării eficacității embargourilor asupra armelor ca mijloc de diminuare a disponibilității armelor cu care să se urmărească conflictele armate. De asemenea, Consiliul a încurajat statele să ia în considerare, ca mijloc de punere în aplicare a obligațiilor lor de a executa deciziile Consiliului de Securitate privind embargourile asupra armelor, adoptarea unei

legislații sau a altor măsuri juridice care incriminează încălcarea embargourilor asupra armelor instituite de Consiliul de Securitate.

- (12) Faptul că statele membre au definiții și sancțiuni foarte diferite pentru încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii în temeiul dreptului lor administrativ și/sau penal sugerează faptul că aceeași încălcare ar putea face obiectul unor sancțiuni diferite și al unor niveluri de aplicare diferite. Acest lucru subminează obiectivele Uniunii de a proteja pacea și securitatea internațională și de a susține valorile comune ale Uniunii. Prin urmare, este nevoie în mod special de acțiune comună la nivelul Uniunii pentru a aborda încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii prin intermediul dreptului penal;
- (13) Încălcările măsurilor restrictive ale Uniunii au o dimensiune transfrontalieră clară și uneori inerentă. Acestea nu numai că sunt comise de obicei de către persoane fizice și entități juridice care își desfășoară activitatea la scară mondială, ci, în unele cazuri, măsurile restrictive ale Uniunii, cum ar fi restricțiile privind serviciile bancare, chiar interzic operațiunile transfrontaliere. Prin urmare, încălcarea acestora reprezintă, prin definiție, un comportament la scară transfrontalieră care necesită un răspuns transfrontalier comun la nivelul Uniunii;
- (14) Definițiile diferite ale încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii în temeiul dreptului administrativ și/sau penal al statelor membre și sancțiunile eterogene pentru acestea reprezintă un obstacol în calea aplicării consecvente a politicii Uniunii privind măsurile restrictive. Acestea pot chiar duce la căutarea instanței celei mai favorabile de către infractori și la nepedepsirea acestora, deoarece ar putea alege să își desfășoare activitățile în statele membre care oferă răspunsuri mai puțin severe la încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii. Armonizarea ar spori, de asemenea, efectul disuasiv al sancțiunilor pentru încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii.
- (15) Prin urmare, încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii ar trebui să constituie un „domeniu al criminalității”, deoarece îndeplinește criteriile prevăzute la articolul 83 alineatul (1) din TFUE.
- (16) O acțiune comună la nivelul Uniunii nu numai că ar contribui la asigurarea unor condiții de concurență echitabile între statele membre și ar consolida cooperarea în materie de asigurare a respectării legii și cooperarea judiciară în ceea ce privește combaterea încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii; aceasta ar contribui, de asemenea, la crearea unor condiții de concurență echitabile la nivel mondial în ceea ce privește asigurarea respectării legii și cooperarea judiciară cu țările terțe în ceea ce privește încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii.
- (17) Obiectivul prezentei decizii, și anume adăugarea încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii în domeniile criminalității prevăzute la articolul 83 alineatul (1) din TFUE, trebuie realizat la nivelul Uniunii. Prin urmare, aceasta respectă principiul subsidiarității, astfel cum este prevăzut la articolul 5 din TUE. În conformitate cu principiul proporționalității, astfel cum este prevăzut la articolul respectiv, prezenta decizie nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea acestui obiectiv.
- (18) Prin urmare, extinderea listei domeniilor criminalității de la articolul 83 alineatul (1) din TFUE pentru a acoperi încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii este necesară, într-o primă etapă, pentru a permite, într-o a doua etapă, adoptarea unei legislații secundare materiale, printre altele, care să stabilească norme minime privind definițiile și sancțiunile pentru încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii.

- (19) Prezenta decizie nu ar trebui să afecteze acțiunile care pot fi întreprinse într-o a doua etapă. În special, aceasta nu ar trebui să stabilească sau să aducă atingere domeniului de aplicare și conținutului legislației secundare care urmează să fie propusă ulterior.
- (20) În conformitate cu articolele 1 și 2 din Protocolul nr. 22 privind poziția Danemarcei, anexat la Tratatul UE și la TFUE, Danemarca nu participă la adoptarea prezentei decizii, nu are obligații în temeiul acesteia și nu face obiectul aplicării sale.
- (21) [neparticipare:] În conformitate cu articolele 1 și 2 din Protocolul nr. 21 privind poziția Regatului Unit și a Irlandei cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție, anexat la TUE și la TFUE, și fără a aduce atingere articolului 4 din protocolul respectiv, Irlanda nu participă la adoptarea prezentei decizii, nu are obligații în temeiul acesteia și nu face obiectul aplicării sale.
- SAU [participare:] În conformitate cu articolul 3 din Protocolul nr. 21 privind poziția Regatului Unit și a Irlandei cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție, anexat la TUE și la TFUE, Irlanda a notificat [, prin scrisoarea din ...,] intenția sa de a participa la adoptarea și aplicarea prezentei decizii.
- (22) Prezenta decizie ar trebui să intre în vigoare în regim de urgență în ziua următoare datei publicării în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, pentru a permite de urgență adoptarea unei legislații secundare care să stabilească norme minime privind definițiile și sancțiunile pentru încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii constituie un domeniu al criminalității în sensul articolului 83 alineatul (1) din TFUE.

Articolul 2

Prezenta decizie intră în vigoare în prima zi de la data publicării în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu,
Președintele*