

Bruxelles, 1 iunie 2022
(OR. en)

9671/22
ADD 1

JAI 780
COPEN 218

NOTĂ DE ÎNȘOȚIRE

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) 249 final - ANNEX
Subiect:	ANEXĂ la Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu Către o directivă privind aplicarea de sancțiuni penale pentru încălcarea măsurilor restrictive impuse de Uniune

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul COM(2022) 249 final - ANNEX.

Anexă: COM(2022) 249 final - ANNEX



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 25.5.2022
COM(2022) 249 final

ANNEX

ANEXĂ

la Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu

**Către o directivă privind aplicarea de sancțiuni penale pentru încălcarea măsurilor
restrictive impuse de Uniune**

1.1. Introducere

Includerea încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii printre domeniile criminalității prevăzute la articolul 83 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) ar permite Comisiei să propună o directivă în cadrul procedurii legislative ordinare pentru a apropia definițiile infracțiunilor și ale sancțiunilor penale.

Această propunere a Comisiei ar trebui să respecte principiile subsidiarității și proporționalității care guvernează toate acțiunile UE¹. De asemenea, această propunere ar trebui să fie conformă cu cerințele privind o mai bună legiferare². În plus, propunerea ar trebui să țină seama de particularitățile dreptului penal³. În special, apropierea definițiilor și a sancțiunilor de drept penal ar trebui să țină seama de diferențele dintre sistemele de justiție penală ale statelor membre, inclusiv în materie de sancțiuni.

În plus, directiva care ar urma să fie adoptată ar trebui să respecte drepturile fundamentale și principiile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene („carta”)⁴. În special, ar trebui să se asigure conformitatea dispozițiilor directivei cu dreptul la libertate și securitate, protecția datelor cu caracter personal, dreptul la proprietate, dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil, prezumția de nevinovăție și dreptul la apărare, principiile legalității, inclusiv principiul neretroactivității pedepselor și al proporționalității infracțiunilor și pedepselor, precum și principiul *ne bis in idem*.

Viitoarea directivă ar urma să acopere o serie de aspecte de drept penal care sunt obișnuite în directivele Uniunii care au ca temei juridic articolul 83 din TFUE. În continuare este prezentată o listă ilustrativă a dispozițiilor posibile care ar urma să fie incluse în viitoarea propunere legislativă.

1.2. Domeniul de aplicare

Prima dispoziție ar stabili scopul și domeniul de aplicare al directivei și, în special, ar clarifica faptul că aceasta se aplică în cazul încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii. Aceste măsuri restrictive sunt adoptate în temeiul articolului 29 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) și al articolului 215 din TFUE și includ măsuri individuale specifice, și anume înghețarea activelor, interdicții de punere la dispoziție de fonduri și resurse economice și restricții privind admisiile (interdicții de călătorie), precum și măsuri restrictive 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 Articolul 5 alineatele (1) și (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană; Protocolul nr. 2 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității.

² Acordul interinstituțional între Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană privind o mai bună legiferare, JO L 123, 12.5.2016, p. 1.

³ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: Către o politică a UE în materie penală: asigurarea punerii în aplicare eficace a politicilor UE prin intermediul dreptului penal, COM(2011) 573 final, 20.9.2011; Concluziile Consiliului privind orientările în ceea ce privește viitorul drept penal în cadrul dreptului comunitar, documentul Consiliului 14162/09 din 9.10.2009; Rezoluția Parlamentului European din 22 mai 2012 referitoare la „Abordarea UE privind dreptul penal”, JO C 264 E, 13.9.2013, p. 7.

⁴ Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, JO C 326, 26.10.2012, p. 391.

1.3. Definiții

Acest articol din directivă ar urma să conțină toate definițiile relevante, inclusiv, dacă este cazul, prin trimiteri încrucișate la dispozițiile regulamentelor și ale deciziilor Consiliului privind măsurile restrictive. Aceste definiții ar urma să includă, printre altele, termenii „măsuri restrictive”, „entitate desemnată” și „persoană desemnată”. Un exemplu relevant de măsură de drept penal în care sunt incluse trimiteri încrucișate similare în dispoziția privind definițiile este Directiva 2014/57/UE privind sancțiunile penale pentru abuzul de piață (Directiva privind abuzul de piață)⁵.

1.4. Infraacțiuni penale, inclusiv instigarea, complicitatea și tentativa

Articolele privind infraacțiunile care urmează să fie apropiate prin directivă ar include definiții precise ale diferitelor infraacțiuni legate de încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii, cum ar fi:

- punerea, în mod direct sau indirect, la dispoziția unei persoane/entități desemnate sau în beneficiul acesteia, a unor fonduri sau resurse economice;
- neînghețarea fondurilor sau a resurselor economice care aparțin, se află în proprietatea ori posesia sau sunt controlate de o persoană/entitate desemnată;
- desfășurarea de activități financiare interzise, cum ar fi acordarea de împrumuturi sau credite interzise;
- desfășurarea de activități comerciale sau de altă natură interzise, cum ar fi importul sau exportul de produse și tehnologii care fac obiectul interdicțiilor comerciale sau furnizarea de servicii interzise;
- încălcarea condițiilor aplicabile în baza autorizațiilor acordate de autoritățile competente;
- nerespectarea oricărei obligații de a furniza informații autorităților, cum ar fi obligația de a declara activele care aparțin, se află în proprietatea sau posesia ori sunt controlate de o persoană/entitate desemnată;
- participarea la acțiuni sau activități care urmăresc, în mod direct sau indirect, eludarea măsurilor restrictive, în cunoștință de cauză și cu intenție, inclusiv prin implicarea în acțiuni menite să ascundă activele sau implicarea persoanelor/entităților desemnate, prin sprijinirea celor care fac obiectul măsurilor restrictive să se sustragă impactului acestora sau prin furnizarea de informații înșelătoare autorităților;
- neraportarea unei încălcări a măsurilor restrictive sau a unor activități care urmăresc să le eludeze, încălcând astfel o obligație specifică de raportare.

Infraacțiunile care urmează să fie apropiate, cu excepția cazului în care se prevede altfel, ar trebui să fie săvârșite cu intenție sau cel puțin dintr-o neglijență gravă bazată pe cunoașterea faptului că respectivul comportament privește persoane, entități, activități sau bunuri care fac obiectul unor măsuri restrictive sau pe ignorarea măsurilor restrictive ori a interdicțiilor legale aplicabile (ignorare cu bună știință).

⁵ Directiva 2014/57/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 aprilie 2014 privind sancțiunile penale pentru abuzul de piață (Directiva privind abuzul de piață), JO L 173, 12.6.2014, p. 179, articolul 2.

Directiva ar include, de asemenea, infracțiunile conexe, cum ar fi spălarea banilor. Pentru aceasta din urmă, o dispoziție ar urma să oblige statele membre să ia măsurile necesare pentru a se asigura că infracțiunea de spălare a banilor, astfel cum este descrisă la articolul 3 din Directiva (UE) 2018/1673⁶, se aplică bunurilor obținute din infracțiunile care fac obiectul directivei.

În plus, directiva ar conține o dispoziție care să oblige statele membre să ia măsurile necesare pentru a se asigura că instigarea și complicitatea la săvârșirea infracțiunilor menționate în directivă, precum și tentativa de a săvârși astfel de infracțiuni, se pedepsesc ca infracțiuni⁷.

1.5. Sancțiuni aplicabile persoanelor fizice și juridice

Regulamentele Consiliului adoptate în temeiul articolului 215 din TFUE includ sistematic o dispoziție care prevede că statele membre trebuie să adopte norme naționale care să prevadă sancțiuni eficace, proporționale și disuasive care să fie aplicate în cazul încălcării dispozițiilor regulamentului relevant⁸. Întrucât această obligație lasă loc unor diferențe semnificative între nivelurile și tipurile de sancțiuni aplicabile, viitoarea directivă ar trebui să conțină un articol privind sancțiunile aplicabile persoanelor fizice. Aceste sancțiuni ar urma să se aplice tuturor infracțiunilor menționate în secțiunea 1.4 de mai sus și ar impune, de asemenea, statelor membre obligația să aplice sancțiuni eficace, proporționale și disuasive, precum și să stabilească un anumit prag minim pentru sancțiunile penale maxime, inclusiv pentru amenzile aplicate persoanelor fizice. Aceste sancțiuni ar trebui să fie proporționale cu gravitatea infracțiunilor⁹.

În plus, directiva ar include o dispoziție privind răspunderea persoanelor juridice. Această dispoziție s-ar aplica tuturor infracțiunilor menționate în secțiunea 1.4 de mai sus. În conformitate cu această dispoziție, statele membre ar trebui să prevadă sancțiuni și un regim de răspundere pentru persoanele juridice:

- (i) pentru oricare dintre infracțiunile menționate în secțiunea 1.4, săvârșite în beneficiul lor de către persoane care dețin o funcție de conducere în cadrul persoanei juridice; sau
- (ii) pentru lipsa supravegherii sau a controlului din partea persoanelor aflate într-o poziție de conducere care a făcut posibilă săvârșirea, de către o persoană aflată sub autoritatea lor, a oricăreia dintre infracțiunile menționate anterior în beneficiul persoanei juridice respective¹⁰.

Directiva ar apropia, de asemenea, sancțiunile aplicabile persoanelor juridice. În special, statele membre ar trebui să ia măsurile necesare pentru a se asigura că o persoană juridică trasă la răspundere în temeiul dispozițiilor relevante abordate în secțiunea 1.4 face obiectul unor sancțiuni eficace, proporționale și disuasive, care includ:

⁶ Directiva (UE) 2018/1673 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2018 privind combaterea prin măsuri de drept penal a spălării banilor, JO L 284, 12.11.2018, p. 22.

⁷ Directiva (UE) 2017/1371 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal (Directiva PIF), JO L 198, 28.7.2017, p. 29, articolul 5; Directiva privind abuzul de piață, articolul 6.

⁸ 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 adresa [EUR-Lex – 02014R0833-20220413 – RO – EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/02014R0833-20220413-RO-EUR-Lex(europa.eu)).

⁹ A se vedea, de asemenea, articolul 7 din Directiva PIF; Directiva privind abuzul de piață, articolul 7.

¹⁰ A se vedea, de asemenea, articolul 6 din Directiva PIF; Directiva privind abuzul de piață, articolul 8.

- amenzi penale sau de altă natură;
- excluderea temporară de la accesul la fonduri publice, inclusiv la proceduri de achiziții publice, granturi și concesiuni;
- interdicția temporară sau permanentă de a desfășura activități comerciale;
- retragerea permiselor și a autorizațiilor de desfășurare a activităților care au condus la săvârșirea infracțiunii;
- plasarea sub supraveghere judiciară;
- lichidarea judiciară; și
- închiderea temporară sau permanentă a unităților care au servit la săvârșirea infracțiunii¹¹.

În plus, directiva ar putea prevedea ca statele membre să ia măsurile necesare pentru a se asigura că persoanele juridice care beneficiază de pe urma săvârșirii de către alte persoane a unor infracțiuni care încalcă măsurile restrictive ale Uniunii sunt pasibile de amenzi, a căror limită maximă nu ar trebui să fie mai mică de un anumit procent din cifra de afaceri mondială totală realizată de persoana juridică în exercițiul financiar care precedă decizia de impunere a amenzilor.

Răspunderea persoanelor juridice nu ar exclude posibilitatea urmăririi penale a persoanelor fizice care sunt autorii infracțiunilor prevăzute în secțiunea 1.4.

1.6. Circumstanțe agravante și atenuante

Directiva ar urma să cuprindă și un articol care să stabilească circumstanțele agravante care trebuie luate în considerare atunci când se aplică sancțiuni pentru o infracțiune menționată în secțiunea 1.4 de mai sus. Aceste circumstanțe agravante ar putea include:

- consecințe grave ale încălcării din perspectiva scopurilor măsurilor restrictive;
- o valoare ridicată a fondurilor, a resurselor economice, a produselor sau a tehnologiei în cauză;
- faptul că infracțiunea a fost săvârșită de un funcționar public în exercitarea atribuțiilor sale;
- faptul că infracțiunea a fost săvârșită în contextul activității profesionale private, inclusiv prin încălcarea obligațiilor profesionale;
- faptul că infracțiunea a fost săvârșită în cadrul unei organizații criminale în sensul Deciziei-cadru 2008/841/JAI¹²;
- faptul că infracțiunea a implicat utilizarea de documente false sau falsificate;
- faptul că autorul infracțiunii a săvârșit încălcări anterioare similare ale dreptului Uniunii privind măsurile restrictive;
- faptul că autorul infracțiunii a obstrucționat în mod activ activitățile de investigare, a intimidat sau a influențat martorii și

¹¹ A se vedea, de asemenea, articolul 10 din Directiva PIF; Directiva privind abuzul de piață, articolul 9.

¹² Decizia-cadru 2008/841/JAI a Consiliului din 24 octombrie 2008 privind lupta împotriva crimei organizate, JO L 300, 11.11.2008, p. 42.

- faptul că infracțiunea a generat sau se preconiza că va genera beneficii financiare substanțiale (noțiunea de beneficii financiare substanțiale urmând să fie definită mai detaliat într-un considerent).

Directiva ar urma să cuprindă și un articol care să descrie circumstanțele atenuante care trebuie luate în considerare atunci când se aplică sancțiuni pentru o infracțiune menționată în secțiunea 1.4 de mai sus. În special, în conformitate cu acest articol, statele membre ar urma să aibă obligația să se asigure că, în ceea ce privește infracțiunile menționate anterior, anumite fapte vor fi considerate drept circumstanțe atenuante. Acest lucru ar fi, de exemplu, valabil dacă autorul unei infracțiuni a furnizat autorităților administrative sau judiciare informații pe care acestea nu le-ar fi putut obține altfel, ajutându-le să îi identifice sau să îi aducă în fața justiției pe ceilalți autori ai infracțiunii sau să găsească probe.

1.7. Norme privind competența judiciară

Directiva ar urma să includă și o dispoziție privind normele în materie de competență judiciară. Printre altele, urmând exemplul articolului 11 din Directiva (UE) 2017/1371 privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin mijloace de drept penal („Directiva PIF”), un stat membru ar trebui să își stabilească competența în ceea ce privește infracțiunile menționate în secțiunea 1.4 în cazul în care infracțiunea ar fi săvârșită integral sau parțial pe teritoriul său sau în cazul în care autorul infracțiunii este un resortisant al său. În plus, statele membre ar urma să aibă obligația de a informa Comisia în cazul în care decid să își extindă competența cu privire la infracțiunile săvârșite:

- (i) de persoane care își au reședința obișnuită pe teritoriul lor;
- (ii) în beneficiul unei persoane juridice stabilite pe teritoriul lor sau
- (iii) de către unul dintre funcționarii lor care acționează în contextul exercitării atribuțiilor sale oficiale.

În cazurile în care autorul infracțiunii este un resortisant al lor, statele membre nu ar avea dreptul să condiționeze exercitarea competenței lor de îndeplinirea condiției ca o urmărire penală să poată fi inițiată numai în urma:

- (i) unei plângeri depuse de victimă în locul în care a fost săvârșită infracțiunea sau
- (ii) unui denunț efectuat de statul pe teritoriul căruia a fost săvârșită infracțiunea.

Regulamentele Consiliului adoptate în temeiul articolului 215 din TFUE includ în mod sistematic următoarea clauză atributivă de competență:

„Prezentul regulament se aplică:

- (a) pe teritoriul Uniunii, inclusiv în spațiul aerian al acesteia;
- (b) la bordul oricărei aeronave sau nave aflate sub jurisdicția unui stat membru;
- (c) oricărei persoane fizice, aflate în interiorul sau în afara teritoriului Uniunii, care este resortisant al unui stat membru;
- (d) oricărei persoane juridice, oricărei entități sau oricărui organism, aflat pe teritoriul sau în afara teritoriului Uniunii, care este înregistrat sau constituit în temeiul legislației unui stat membru;

(e) oricărei persoane juridice, oricărei entități sau oricărui organism în legătură cu orice activitate pe care o desfășoară în întregime sau parțial pe teritoriul Uniunii.”

Aceste dispoziții ar urma să fie reflectate, de asemenea, în directivă. În special, în conformitate cu litera (e) de mai sus, statele membre ar urma să aibă obligația să își extindă competența penală la persoanele resortisante ale unor țări terțe aflate în afara teritoriului UE, în măsura în care activitatea lor are o legătură cu UE (ceea ce, prin extensie, poate viza și activele lor).

1.8. Termene de prescripție

Directiva ar urma să includă o dispoziție aplicabilă tuturor infracțiunilor menționate în secțiunea 1.4 de mai sus care ar impune stabilirea unui termen minim de prescripție, precum și o dispoziție privind termenul de prescripție pentru executarea sancțiunilor în urma unei condamnări definitive. Un exemplu relevant poate fi găsit la articolul 12 din Directiva PIF. În conformitate cu acest articol, statele membre trebuie:

- (i) să prevadă termene de prescripție cu o durată suficientă după săvârșirea infracțiunilor menționate în directivă astfel încât infracțiunile respective să fie descurajate eficient, cu termene de prescripție minime aplicabile infracțiunilor pasibile de o pedeapsă maximă de cel puțin patru ani de închisoare;
- (ii) să ia măsurile necesare pentru a permite executarea sancțiunilor.

1.9. Cooperarea dintre statele membre și instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii, precum și cu statele terțe

Pentru a îmbunătăți investigarea cazurilor cu un element transfrontalier, directiva ar urma să includă o dispoziție care ar impune cooperarea reciprocă între autoritățile competente ale statelor membre și instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii, inclusiv Eurojust și Europol¹³. Această dispoziție a directivei ar urma să faciliteze, totodată, schimbul de informații cu privire la aspecte practice (în special, practicile recurente de eludare a sancțiunilor, de exemplu, structuri de disimulare a identității adevărate a persoanei care deține/controlează activele) cu autoritățile din alte state membre și cu Comisia.

1.10. Avertizori

Pentru a spori eficacitatea măsurilor restrictive impuse de Uniune, Comisia a lansat recent Instrumentul de lansare de avertizări cu privire la sancțiunile UE¹⁴. Având în vedere importanța contribuției avertizorilor la aplicarea corespunzătoare a măsurilor restrictive ale Uniunii, propunerea Comisiei ar prevedea pentru statele membre obligația de a lua măsurile necesare pentru a se asigura că protecția acordată în temeiul Directivei (UE) 2019/1937¹⁵ se aplică

¹³ A se vedea, de asemenea, articolul 15 din Directiva PIF.

¹⁴ Comisia Europeană, Prezentare generală a sancțiunilor și a instrumentelor conexe, disponibilă la adresa https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/overview-sanctions-and-related-tools_en#whistleblower.

¹⁵ Directiva (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii, JO L 305, 26.11.2019, p. 17.

persoanelor care raportează infracțiunile menționate în directivă. În plus, statele membre ar avea obligația să ia toate măsurile necesare pentru a se asigura că persoanele care raportează infracțiunile menționate în directivă și care furnizează dovezi sau cooperează în alt mod la investigarea, urmărirea penală sau judecarea unor astfel de infracțiuni beneficiază de sprijinul și asistența necesare în contextul procedurilor penale¹⁶.

2. ETAPELE URMĂTOARE

Odată ce Consiliul va ajunge la un acord, iar Parlamentul European va aproba includerea încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii printre domeniile criminalității prevăzute la articolul 83 alineatul (1) din TFUE, Comisia va fi în măsură să propună imediat o directivă în cadrul procedurii legislative ordinare, prin care să apropie definițiile infracțiunilor și ale sancțiunilor penale.

Această propunere a Comisiei ar trebui să respecte principiile subsidiarității și proporționalității care guvernează toate acțiunile UE¹⁷. De asemenea, această propunere ar trebui să fie conformă cu cerințele privind o mai bună legiferare¹⁸.

¹⁶ A se vedea, de asemenea, Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind protecția mediului prin intermediul dreptului penal și de înlocuire a Directivei 2008/99/CE, COM(2021) 851 final, 15.12.2021, articolul 13.

¹⁷ Articolul 5 alineatele (1) și (4) din TUE; Protocolul nr. 2 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității.

¹⁸ Acordul interinstituțional între Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană privind o mai bună legiferare, JO L 123, 12.5.2016, p. 1.