

Brussell, 1 ta' Ġunju 2022
(OR. en)

9671/22

JAI 780
COPEN 218

NOTA TA' TRAŻMISSJONI

minn:	Is-Segretarju Ġenerali tal-Kummissjoni Ewropea, iffirmata mis-Sa Martine DEPREZ, Direttur
data meta waslet:	25 ta' Mejju 2022
lil:	Segretarjat Ġenerali tal-Kunsill
Nru dok. Cion:	COM(2022) 249 final
Suġġett:	KOMUNIKAZZJONI TAL-KUMMISSJONI LILL-PARLAMENT EWROPEW U LILL-KUNSILL Lejn Direttiva dwar il-pieni kriminali għall-ksur tal-miżuri restrittivi tal-Unjoni

Id-delegazzjonijiet isibu mehmuz id-dokument COM(2022) 249 final.

Mehmuz: COM(2022) 249 final



IL-KUMMISSJONI
EWROPEA

Brussell, 25.5.2022
COM(2022) 249 final

**KOMUNIKAZZJONI TAL-KUMMISSJONI LILL-PARLAMENT EWROPEW U
LILL-KUNSILL**

Lejn Direttiva dwar il-pieni kriminali għall-ksur tal-miżuri restrittivi tal-Unjoni

1. INTRODUZZJONI

1.1. Liġi tal-Unjoni dwar miżuri restrittivi

Il-miżuri restrittivi huma għodda essenzjali għall-promozzjoni tal-oġġettivi tal-Politika Etera u ta' Sigurtà Komuni ("PESK"), kif stabbilit fl-Artikolu 21 tat-Trattat dwar l-Unjoni Ewropea ("TUE"). Dawn l-oġġettivi jinkludu s-salvagwardja tal-valuri tal-Unjoni, iż-żamma tal-paċi u s-sigurtà internazzjonali kif ukoll il-konsolidazzjoni u l-appoġġ tad-demokrazija, l-istat tad-dritt u d-drittijiet tal-bniedem.

Għall-fini tal-preservazzjoni ta' dawn il-valuri, l-Unjoni tista' timponi miżuri restrittivi kontra pajjiżi terzi, entitajiet jew individwi. Dawn il-miżuri jinkludu miżuri individwali mmirati, jiġifieri l-iffriżar tal-assi u r-restrizzjonijiet fuq l-ammissjonijiet (projbizzjonijiet fuq l-ivvjaġġar), kif ukoll miżuri settorjali, jiġifieri embargi fuq l-armi jew miżuri ekonomiċi u finanzjarji (eż. restrizzjonijiet fuq l-importazzjoni u l-esportazzjoni, restrizzjonijiet fuq il-forniment ta' ċerti servizzi, bħas-servizzi bankarji)¹. Bhalissa, l-Unjoni għandha aktar minn erbgħin reġim differenti ta' miżuri restrittivi fis-sehħ u l-użu tagħhom intensifika fi żminijiet reċenti. Uħud minn dawn ir-reġimi jimplimentaw miżuri restrittivi mill-Kunsill tas-Sigurtà tan-Nazzjonijiet Uniti u f'xi każijiet jimponu restrizzjonijiet addizzjonali; oħrajn huma adottati b'mod awtonomu mill-Unjoni. Minbarra reġimi li jindirizzaw sitwazzjonijiet speċifiċi għall-pajjiż, l-Unjoni adottat ukoll reġimi orizzontali mmirati lejn il-proliferazzjoni u l-użu ta' armi kimiċi, attakki ċibernetiċi, ksur tad-drittijiet tal-bniedem u terroriżmu².

Il-preservazzjoni tal-paċi u s-sigurtà internazzjonali hija kritika fil-kuntest attwali tal-invażjoni tal-Ukrajna mir-Russja. L-Unjoni dahhlet fis-sehħ sensiela ta' miżuri restrittivi kontra individwi u kumpaniji Russi u Belarussi, kif ukoll miżuri settorjali li whud minnhom imorru lura għall-2014. F'dan il-kuntest, sabiex tissaħħaħ il-koordinazzjoni fil-livell tal-Unjoni fl-infurzar ta' dawn il-miżuri restrittivi, il-Kummissjoni stabbiliet it-Task Force "Iffriżar u Sekwestru", li fiha jipparteċipaw is-servizzi tal-Kummissjoni, ir-rappreżentanti tal-Istati Membri u l-aġenziji tal-Unjoni, bħall-Eurojust u l-Europol³. Minbarra li tiżgura l-koordinazzjoni fost l-Istati Membri, it-Task Force tfittex li tesplora l-interazzjoni bejn il-miżuri restrittivi u l-miżuri tad-dritt kriminali.

¹ Il-Kunsill jadotta miżuri restrittivi. Il-Kunsill l-ewwel jadotta Deciżjoni tal-PESK skont l-Artikolu 29 TUE. Il-miżuri previsti fid-Deciżjoni tal-Kunsill jiġu implimentati jew fil-livell tal-Unjoni jew fil-livell nazzjonali. S'issa kienet il-prattika li miżuri bħal embargi fuq l-armi jew restrizzjonijiet fuq id-dhul jiġu implimentati direttament mill-Istati Membri, li huma legalment marbuta li jaġixxu f'konformità mad-Deciżjonijiet tal-Kunsill tal-PESK. Miżuri oħrajn li jinterrompu jew inaqqsu, parzjalment jew kompletament, ir-relazzjonijiet ekonomiċi ma' pajjiżi terzi kif ukoll miżuri individwali li jiffriżaw fondi u riżorsi ekonomiċi, li jipprojbixxu d-disponibbiltà ta' fondi u riżorsi ekonomiċi, jiġu implimentati permezz ta' Regolament adottat mill-Kunsill, li jaġixxi b'maġġoranza kwalifikata, fuq proposta kongunta mir-Rappreżentant Għoli tal-Unjoni għall-Affarijiet Barranin u l-Politika ta' Sigurtà u l-Kummissjoni, skont l-Artikolu 215 tat-Trattat dwar il-Funzjonament tal-Unjoni Ewropea. Id-dispożizzjonijiet kontra ċ-ċirkomvenzjoni jinsabu fiż-żewġ tipi ta' atti.

² Għal harsa ġenerali, ara l-Mappa dwar is-sanzjonijiet tal-UE, disponibbli fuq <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

³ "L-infurzar ta' sanzjonijiet kontra l-oligarki Russi u Belarussi elenkati: It-Task Force tal-Kummissjoni "Iffriżar u Sekwestru" żżid il-hidma mas-shab internazzjonali, Stqarrija għall-istampa tal-Kummissjoni Ewropea, 17.03.2022, tinsab hawnhekk: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828; "Task Force Iffriżar u Sekwestru: Kwazi EUR 30 biljun ta' assi ta' oligarki u entitajiet Russi u Belarussi ffrizati mill-UE s'issa", Stqarrija għall-istampa tal-Kummissjoni Ewropea, 08.04.2022, tinsab hawnhekk: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373.

1.2. Bżonn li jissahhah l-infurzar ta' miżuri restrittivi permezz tad-dritt kriminali

L-implimentazzjoni u l-infurzar ta' miżuri restrittivi huma primarjament ir-responsabbiltà tal-Istati Membri. L-awtoritajiet kompetenti fl-Istati Membri jridu jivvalutaw jekk kienx hemm ksur tar-Regolament tal-Kunsill rilevanti u jieħdu passi adegwati. F'dan ir-rigward, ir-Regolamenti tal-Kunsill adottati skont l-Artikolu 215 tat-Trattat dwar il-Funzjonament tal-Unjoni Ewropea ("TFUE") sistematikament jinkludu dispożizzjoni li tirrikjedi li l-Istati Membri jadottaw regoli nazzjonali li jipprevedu pieni effettivi, proporzjonati u dissuażivi, li jridu jiġu applikati fil-każ ta' ksur tad-dispożizzjonijiet tar-Regolament rilevanti⁴. Dawn ir-Regolamenti ġeneralment jinkludu:

- il-miżuri restrittivi;
- il-klawżola kontra ċ-ċirkomvenzjoni, li tipprojbixxi l-għarfien u l-partecipazzjoni intenzjonali f'attivitajiet li jfittxu li jaħarbu l-miżuri restrittivi ikkonċernati⁵; u
- obbligi oħrajn, b'mod partikolari li jiġu rrapportati l-passi meħuda għall-implimentazzjoni tal-miżuri restrittivi (eż. ir-rappurtar lill-awtoritajiet tal-ammont ta' assi li ġew iffriżati).

Fin-nuqqas ta' armonizzazzjoni fil-livell tal-Unjoni, is-sistemi nazzjonali jvarjaw b'mod sinifikanti fir-rigward tal-kriminalizzazzjoni tal-ksur tad-dritt tal-Unjoni dwar miżuri restrittivi ("miżuri restrittivi tal-Unjoni"). Fi 12-il Stat Membru, il-ksur tal-miżuri restrittivi tal-Unjoni huwa biss reat kriminali. Fi 13-il Stat Membru, il-ksur ta' miżuri restrittivi tal-Unjoni jista' jammonta għal reat amministrattiv jew kriminali⁶. Il-kriterji li jiddeterminaw jekk dan l-att ikunx reat amministrattiv jew kriminali normalment ikunu relatati mal-gravità tiegħu (natura gravi), jew iddeterminata f'termini kwalitattivi (intenzjoni, negligenza gravi) jew kwantitattivi (dannu)⁷, iżda huma differenti f'kull Stat Membru. F'zewġ Stati Membri, ir-reat speċifiku ta' ksur ta' miżuri restrittivi tal-Unjoni bħalissa jista' jwassal biss għal pieni amministrattivi⁸.

Is-sistemi tal-pieni jvarjaw b'mod sostanzjali wkoll bejn l-Istati Membri. Fir-rigward tas-sentenzi ta' prigunerija, f'14-il Stat Membru, it-tul massimu tal-prigunerija huwa ta' bejn sentejn u 5 snin. Fi tmien Stati Membri, huma possibbli sentenzi massimi ta' bejn tmien snin u 12-il sena⁹. Il-multa massima li tista' tiġi imposta għall-ksur tal-miżuri restrittivi tal-Unjoni – jew bħala reat

⁴ Pereżempju, ara l-Artikolu 8 tar-Regolament tal-Kunsill (UE) Nru 833/2014 tal-31 ta' Lulju 2014 dwar miżuri restrittivi fid-dawl tal-azzjonijiet tar-Russja li jiddestabbilizzaw is-sitwazzjoni fl-Ukrajna, it-test konsolidat jinsab fil-[EUR-Lex - 02014R0833-20220413 - MT - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexuris/ui.do?uri=CELEX:32014R0833:MT:EUR-Lex).

⁵ Għal eżempju, ara l-Artikolu 12 tar-Regolament tal-Kunsill (UE) Nru 833/2014. Ta' min jinnota li din il-klawżola tapplika wkoll jekk il-miżuri restrittivi ma jkunux inkisru; biżżejjed li wiehed jipparteċipa fi skemi mahuqa għal dak l-ghan.

⁶ Network għall-Genoċidju, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, Anness, jinsab hawnhekk: https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf. Bil-hsieb ta' preżentazzjoni fil-Grupp ta' Hidma tal-Kunsill dwar il-Kooperazzjoni Ġudizzjarja f'Materji Kriminali (COPEN), ir-rapport ġie ppubblikat ukoll fid-dokument tal-Kunsill 7274/22 tas-16 ta' Marzu 2022.

⁷ Network għall-Genoċidju, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, taqsima 5.1., p. 22.

⁸ Idem.

⁹ Idem, taqsima 5.2., p.23.

kriminali jew bhala reat amministrattiv – tvarja hafna minn Stat Membru għall-iehor, b'firxa ta' minn EUR 1 200 sa EUR 500 000¹⁰.

14-il Stat Membru jipprevedu r-responsabbiltà kriminali ta' persuni ġuridiċi għall-ksur ta' miżuri restrittivi tal-Unjoni¹¹. Barra minn hekk, tnax-il Stat Membru jipprevedu pieni amministrattivi, b'mod partikolari multi, li jistgħu jiġu imposti fuq persuni ġuridiċi meta l-impjegati tagħhom jew il-manigment tagħhom jiksru miżuri restrittivi. Il-multi massimi għall-persuni ġuridiċi jvarjaw minn EUR 133 000 sa EUR 37,5 miljun¹².

Il-Kummissjoni u r-Rappreżentant Għoli għall-Affarijiet Barranin u l-Politika ta' Sigurtà pproponew li tissahha id-dispożizzjoni dwar il-pieni fir-Regolamenti tal-Kunsill 833/2014 u 269/2014 fil-qafas tas-sitt pakkett ta' miżuri restrittivi b'reazzjoni għall-aggressjoni Russa kontra l-Ukrajna. Id-dispożizzjonijiet emendati jobligaw lill-Istati Membri jistabbilixxu r-regoli dwar il-pieni, inklużi kif xieraq il-pieni kriminali, applikabbli għall-ksur tad-dispożizzjonijiet ta' dawn ir-regolamenti. Jehtieg li l-Istati Membri jieħdu l-miżuri kollha meħtieġa biex jiżguraw li dawn il-pieni jiġu implimentati u applikati kif suppost. Il-pieni jridu jkunu effettivi, proporzjonati u dissważivi. L-Istati Membri jridu jipprevedu wkoll miżuri xierqa għall-konfiska tar-rikavat minn tali ksur. Miżuri restrittivi jiġu adottati abbażi tal-Artikolu 29 TUE u l-Artikolu 215 TFUE. Filwaqt li dawn id-dispożizzjonijiet iservu bhala bażi ġuridika biex l-Istati Membri jkunu obbligati jistabbilixxu l-pieni, inklużi pieni kriminali, l-ebda minnhom ma jistgħu jintużaw biex jiġu definiti t-tipi u l-livelli eżatti ta' pieni kriminali. L-impatt limitat meta l-Istati Membri jkunu obbligati jkollhom pieni kriminali fis-seħh, mingħajr ma jiġu approssimati d-definizzjonijiet u l-pieni kriminali b'Direttiva bbażata fuq l-Artikolu 83 TFUE, ifisser li l-Istati Membri xorta ma jkollhomx approċċ armonizzat għall-miżuri ta' konfiska, fir-rigward tal-ksur ta' miżuri restrittivi tal-Unjoni, u li l-miżuri ta' ffrizar, ġestjoni u konfiska, kif previst fl-acquis attwali u futur tal-Unjoni dwar l-irkupru u l-konfiska tal-assi ma jkunux japplikaw għall-ksur ta' miżuri restrittivi tal-Unjoni. Anki jekk f'bosta Stati Membri l-ksur tal-miżuri restrittivi tal-Unjoni diġà ġie kriminalizzat, id-differenzi fost l-Istati Membri jistgħu jwasslu għal approċċ frammentat f'każijiet transfruntieri.

F'dan l-isfond, il-Kummissjoni qed tohroġ proposta għal deċiżjoni tal-Kunsill dwar iż-żieda tal-ksur ta' miżuri restrittivi tal-Unjoni fl-oqsma tal-kriminalità stabbiliti fl-Artikolu 83(1) TFUE¹³. Iż-żieda tal-ksur ta' miżuri restrittivi tal-Unjoni fl-oqsma tal-kriminalità stabbiliti fl-Artikolu 83(1) TFUE tkun tippermetti lill-Kummissjoni, bhala t-tieni pass, li ttipponi immedjatament Direttiva skont il-proċedura legiżlattiva ordinarja biex tiġi approssimata d-definizzjoni ta' reati u pieni kriminali. Din l-approssimazzjoni ta' definizzjonijiet u pieni kriminali għall-ksur ta' miżuri restrittivi tal-Unjoni tkun tikkomplementa l-proposta tal-Kummissjoni għal Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, adottata illum ukoll, dwar l-

¹⁰ Idem, taqsima 5.3., p.24.

¹¹ Idem, abbażi tar-rapport tan-Network għall-Ġenoċidju u investigazzjoni ulterjuri mill-Kummissjoni.

¹² Idem.

¹³ Il-Kummissjoni Ewropea, Proposta għal Deċiżjoni tal-Kunsill dwar iż-żieda tal-ksur ta' miżuri restrittivi tal-Unjoni, mal-oqsma tal-kriminalità stabbiliti fl-Artikolu 83(1) tat-Trattat dwar il-Funzjonament tal-Unjoni Ewropea, COM (2022) 247 tal-25.05.2022.

irkupru u l-konfiska tal-assi¹⁴. Din il-proposta ssahha b'mod sinifikanti l-qafas attwali tal-UE għall-irkupru tal-assi, magħmul mid-Direttiva dwar il-Konfiska u d-Deċizzjoni tal-Kunsill dwar l-uffiċċji għall-irkupru tal-assi¹⁵.

Id-Direttiva proposta dwar l-irkupru u l-konfiska tal-assi tikkontribwixxi għall-applikazzjoni effettiva ta' miżuri restrittivi tal-Unjoni b'żewġ modi. L-ewwel nett, dan jirrikjedi li l-Istati Membri jifflu investigazzjonijiet ta' traċċar u identifikazzjoni tal-assi meta jkun meħtieġ biex jipprevjenu, jidentifikaw jew jinvestigaw reati kriminali relatati mal-ksur ta' miżuri restrittivi tal-Unjoni, u li jestendu l-mandat tal-uffiċċji għall-irkupru tal-assi biex jitraċċaw u jidentifikaw malajr il-proprietà ta' individwi u entitajiet soġġetti għal sanzjonijiet finanzjarji mmirati tal-UE, u jiffriżawha b'mod urgenti kull meta jkun meħtieġ biex tiġi evitata t-tneħħija tagħha mill-ġurisdizzjoni. It-tieni, billi r-regoli msahha dwar l-irkupru u l-konfiska tal-assi tagħmilhom applikabbli għar-reat kriminali ta' ksur ta' miżuri restrittivi tal-Unjoni, il-proposta tiżgura t-traċċar, l-iffriżar, il-ġestjoni u l-konfiska effettivi tar-rikavat li jirriżulta mill-ksur tal-miżuri restrittivi tal-Unjoni, sakemm jiġu approssimati d-definizzjonijiet kriminali u l-pieni għall-ksur tal-miżuri restrittivi tal-Unjoni.

Kif spjegat f'aktar dettall fil-proposta għal Deċizzjoni tal-Kunsill dwar iż-żieda tal-ksur ta' miżuri restrittivi tal-Unjoni fl-oqsma tal-kriminalità stabbiliti fl-Artikolu 83(1) TFUE¹⁶, il-kriterji msemmijin fl-Artikolu 83(1) TFUE biex jiżied qasam ġdid ta' kriminalità fih, relatat mad-dimensjoni transfruntiera ta' dak il-qasam tal-kriminalità (natura, impatt, htieġa speċjali ta' ġlieda fuq bażi komuni), huma ssodisfati.

Dan huwa l-każ minhabba li l-ksur tal-miżuri restrittivi tal-Unjoni jenhtieġ li jiġi kkwalifikat bħala qasam ta' kriminalità u digà huwa kkategorizzat bħala tali mill-maġġoranza tal-Istati Membri¹⁷, iżda għadu mhux kopert mil-lista eżistenti ta' reati tal-Unjoni prevista fl-Artikolu 83(1) TFUE. Barra minn hekk, dan huwa qasam partikolarment gravi tal-kriminalità, peress li jista' jipperpetwa theddid għall-paċi u s-sigurtà internazzjonali, jimmina l-konsolidazzjoni u l-appoġġ għad-demokrazija, l-istat tad-dritt u d-drittijiet tal-bniedem u jirriżulta fi ħsara ekonomika, soċjetali u ambjentali sinifikanti.

Barra minn hekk, il-ksur tal-miżuri restrittivi tal-Unjoni għandu dimensjoni transfruntiera ċara u kultant anke inerenti, li tirrikjedi reazzjoni transfruntiera uniformi fil-livell tal-UE u fil-livell globali. Mhux talli dawn ir-reati normalment jitwettqu minn persuni fiżiċi u ġuridiċi li joperaw fuq skala globali, talli saħansitra f'xi każijiet il-miżuri restrittivi tal-Unjoni jipprojbixxu wkoll operazzjonijiet transfruntieri (eż. restrizzjonijiet fuq is-servizzi bankarji).

¹⁴ Il-Kummissjoni Ewropea, Proposta għal Direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar l-irkupru u l-konfiska tal-assi, COM (2002) 245 tal-25.05.2002.

¹⁵ Id-Direttiva 2014/42/UE tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tat-3 ta' April 2014 dwar l-iffriżar u l-konfiska ta' mezzi strumentali u r-rikavat minn attività kriminali fl-Unjoni Ewropea, ĠU L 127, 29.4.2014, p. 39–50; Id-Deċizzjoni tal-Kunsill 2007/845/ĠAI tas-6 ta' Diċembru 2007 dwar il-kooperazzjoni bejn l-Uffiċċji għall-Irkupru tal-Assi tal-Istati Membri fil-qasam tar-rintraċċar u l-identifikazzjoni ta' rikavati mill-kriminalità, jew proprietà oħra relatata magħha, ĠU L 332, 18.12.2007, p. 103–105.

¹⁶ Il-Kummissjoni Ewropea, Proposta għal Deċizzjoni tal-Kunsill dwar iż-żieda tal-ksur ta' miżuri restrittivi tal-Unjoni mal-oqsma tal-kriminalità stabbiliti fl-Artikolu 83(1) tat-Trattat dwar il-Funzjonament tal-Unjoni Ewropea.

¹⁷ Ara l-harsa ġenerali pprovduta min-*Network għall-Ġenocidju, Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021.

Barra minn hekk, il-fatt li l-Istati Membri għandhom definizzjonijiet u pieni differenti hafna għall-ksur tal-miżuri restrittivi tal-Unjoni skont id-dritt amministrattiv u/jew kriminali tagħhom jissuggerixxi li l-istess att jista' jiġi sanzjonat b'piena differenti u b'livelli differenti ta' infurzar. Dan johlq riskju ta' għażla opportunistika tal-ġurisdizzjoni minn individwi u kumpaniji u, b'mod ġenerali, jimmina l-kredibbiltà tal-oġettivi tal-Unjoni li żżomm il-paċi u s-sigurtà internazzjonali u tiddefendi l-valuri komuni tal-Unjoni. Għalhekk, hemm hteġa speċjali għal azzjoni komuni fil-livell tal-Unjoni biex jiġi indirizzat il-ksur tal-miżuri restrittivi tal-Unjoni permezz tad-dritt kriminali. L-Unjoni tista' wkoll tippromwovi kundizzjonijiet ekwivalenti globali f'dan ir-rigward.

Fl-aħħar nett, id-definizzjonijiet u l-pieni differenti għall-ksur ta' miżuri restrittivi tal-Unjoni skont id-dritt amministrattiv u/jew kriminali tal-Istati Membri jirrappreżentaw ostaklu għall-applikazzjoni konsistenti tal-politika tal-Unjoni dwar miżuri restrittivi.

Fid-dawl tal-hteġa urġenti li individwi u persuni ġuridiċi involuti fil-ksur tal-miżuri restrittivi tal-Unjoni jinżammu responsabbli, l-anness ta' din il-Komunikazzjoni diġà jiddeskrivi l-elementi ewlenin li jista' jkun fiha Direttiva futura dwar pieni kriminali għall-ksur ta' miżuri restrittivi tal-Unjoni. Dan se jiffaċilita l-interazzjoni rapida mal-Parlament Ewropew u mal-Kunsill dwar din il-kwistjoni.