

Bruxelles, 1 iunie 2022
(OR. en)

9671/22

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
Subiect:	COMUNICARE A 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.

Anexă: COM(2022) 249 final



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 25.5.2022
COM(2022) 249 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

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

1. INTRODUCERE

1.1. Dreptul Uniunii privind măsurile restrictive

Măsurile restrictive sunt un instrument esențial prin care sunt promovate obiectivele politicii externe și de securitate comune („PESC”), astfel cum sunt prevăzute la articolul 21 din Tratatul privind Uniunea Europeană („TUE”). Printre aceste obiective se numără protejarea valorilor Uniunii, menținerea păcii și a securității internaționale, precum și consolidarea și sprijinirea democrației, a statului de drept și a drepturilor omului.

Pentru a apăra aceste valori, Uniunea poate impune măsuri restrictive împotriva unor țări terțe, unor entități sau unor persoane. Aceste măsuri cuprind măsuri individuale specifice, și anume înghețarea activelor și restricții privind admișiile (interdicții de călătorie), dar și măsuri sectoriale, respectiv 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. În Uniune sunt în vigoare în prezent peste patruzeci de regimuri diferite de măsuri restrictive, iar utilizarea acestora s-a intensificat în ultima perioadă. Unele dintre aceste regimuri pun în aplicare măsuri restrictive adoptate de către Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite și, în unele cazuri, impun restricții suplimentare, în timp ce altele sunt adoptate de către Uniune în mod autonom. Pe lângă regimurile care constituie un răspuns la o situație specifică dintr-o anumită țară, Uniunea a adoptat de-a lungul timpului și regimuri orizontale care vizează combaterea proliferării și a utilizării armelor chimice, a atacurilor cibernetice, a încălcărilor drepturilor omului și a terorismului².

Menținerea păcii și a securității internaționale este esențială în contextul actual al invaziei Ucrainei de către Rusia. Uniunea a instituit o serie de măsuri restrictive împotriva unor persoane fizice și companii din Rusia și Belarus, precum și măsuri sectoriale, dintre care unele datează din 2014. În acest context, pentru a consolida coordonarea la nivelul Uniunii în ceea ce privește asigurarea respectării acestor măsuri restrictive, Comisia a instituit Grupul operativ „Înghețare și punere sub sechestru”, în cadrul căruia sunt reprezentate serviciile Comisiei, statele membre și agențiile Uniunii, cum ar fi Eurojust și Europol³. Pe lângă asigurarea coordonării între statele

¹ Consiliul adoptă măsuri 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. Practica de până acum a fost aceea ca măsurile precum embargourile asupra armelor sau restricțiile privind admisia să fie puse în aplicare direct de către statele membre, care au obligația juridică de a se conforma deciziilor PESC ale Consiliului. Alte măsuri care prevăd întreruperea sau reducerea, parțială sau totală, a relațiilor economice cu o țară terță, precum și măsurile individuale de înghețare a fondurilor și a resurselor economice, care interzic punerea 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 Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Ambele tipuri de acte prevăd dispoziții de prevenire a eludării măsurilor restrictive.

² Pentru o imagine de ansamblu, a se vedea harta sancțiunilor UE, disponibilă la adresa <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

³ „Asigurarea respectării sancțiunilor impuse împotriva oligarhilor ruși și belaruși incluși pe listă: Grupul operativ « Înghețare și punere sub sechestru » al Comisiei își intensifică 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 »: UE a înghețat până în prezent active aparținând oligarhilor și unor entități din

membre, grupul operativ are și scopul de a analiza interacțiunea dintre măsurile restrictive și măsurile de drept penal.

1.2. Necesitatea de a consolida asigurarea respectării măsurilor restrictive prin intermediul dreptului penal

Punerea în aplicare și asigurarea respectării măsurilor restrictive sunt, în primul rând, responsabilitatea statelor membre. Autoritățile competente din statele membre trebuie să evalueze dacă a existat o încălcare a regulamentului relevant al Consiliului și să ia măsurile care se impun. În acest sens, regulamentele Consiliului adoptate în temeiul articolului 215 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene („TFUE”) includ în mod sistematic o dispoziție care impune statelor membre să adopte norme naționale care să prevadă sancțiuni eficace, proporționale și disuasive, care să fie aplicate în cazul încălcării dispozițiilor regulamentului relevant⁴. Aceste regulamente cuprind, în general:

- măsurile restrictive;
- clauza de prevenire a eludării sancțiunilor, care interzice participarea în cunoștință de cauză și cu intenție la activități ce urmăresc eludarea măsurilor restrictive în cauză⁵; și
- alte obligații, în special obligația 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).

În absența unei armonizări la nivelul Uniunii, există diferențe semnificative între sistemele naționale din punctul de vedere al normelor care incriminează faptele de încălcare a dreptului Uniunii privind măsurile restrictive („măsurile restrictive ale Uniunii”). În 12 state membre, încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii este întotdeauna o infracțiune penală. În 13 state membre, încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii poate fi considerată o infracțiune administrativă sau penală⁶. Criteriile în funcție de care comportamentul este încadrat într-o categorie sau în alta din punct de vedere juridic sunt legate de obicei de gravitatea sa (gravă), determinată fie calitativ (intenție, neglijență gravă), fie cantitativ (daună)⁷, dar ele diferă de la un stat membru la altul. În două state membre, infracțiunea specifică de încălcare a măsurilor

Rusia și Belarus în valoare de aproape 30 de miliarde EUR”, comunicat de presă al Comisiei Europene, 8.4.2022, disponibil la adresa https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373.

⁴ 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).

⁵ De exemplu, a se vedea articolul 12 din Regulamentul (UE) nr. 833/2014 al Consiliului. A se remarca faptul că această clauză este aplicabilă și în cazul în care măsurile restrictive nu au fost încălcate; este suficientă participarea la activități care vizează acest scop.

⁶ Rețeaua privind genocidul, *Urmărirea penală a nerespectării sancțiunilor (măsurilor restrictive) în jurisdicțiile naționale: o analiză comparativă*, 2021, anexă, disponibilă la adresa 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, de asemenea, publicat în documentul 7274/22 al Consiliului din 16 martie 2022.

⁷ Rețeaua privind genocidul, *Urmărirea penală a nerespectării sancțiunilor (măsurilor restrictive) în jurisdicțiile naționale: o analiză comparativă*, 2021, secțiunea 5.1., p. 22.

restrictive ale Uniunii este posibilă să fie sancționată în prezent doar prin sancțiuni administrative⁸.

Regimurile de sancțiuni diferă și ele substanțial de la un stat membru la altul. În ceea ce privește pedepsele cu închisoarea, în 14 state membre, durata maximă a pedepsei cu închisoarea este cuprinsă între 2 și 5 ani. În opt state membre pot fi aplicate pedepse maxime cuprinse între 8 și 12 ani⁹. Amenda maximă care poate fi impusă pentru încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii – fie ca infracțiune penală, fie ca infracțiune administrativă – variază foarte mult de la un stat membru la altul, fiind cuprinsă între 1 200 EUR și 500 000 EUR¹⁰.

14 state membre prevăd răspunderea penală a persoanelor juridice pentru încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii¹¹. În plus, douăsprezece state membre prevăd sancțiuni administrative, în special amenzi, care pot fi impuse persoanelor juridice atunci când personalul sau conducerea acestora încalcă măsurile restrictive. Amenzile maxime pentru persoanele juridice variază între 133 000 și 37,5 milioane EUR¹².

Comisia și Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate au propus consolidarea dispoziției privind sancțiunile din Regulamentul nr. 833/2014 și din Regulamentul nr. 269/2014 ale Consiliului în cadrul celui de al șaselea pachet de măsuri restrictive adoptat ca răspuns la agresiunea Rusiei împotriva Ucrainei. Dispozițiile modificate ar obliga statele membre să prevadă norme în materie de sancțiuni, inclusiv, după caz, privind sancțiunile penale aplicabile în cazul încălcării dispozițiilor acestor regulamente. Statele membre trebuie să ia toate măsurile necesare pentru a se asigura că aceste sancțiuni sunt puse în aplicare și aplicate în mod corespunzător. Sancțiunile trebuie să fie eficace, proporționale și disuasive. Statele membre trebuie, de asemenea, să prevadă măsuri adecvate pentru confiscarea produselor provenite din săvârșirea acestor încălcări. Măsurile restrictive sunt adoptate în temeiul articolului 29 din TUE și al articolului 215 din TFUE. Deși aceste dispoziții servesc drept temei juridic pentru a obliga statele membre să stabilească sancțiuni, inclusiv sancțiuni penale, niciuna dintre ele nu poate fi utilizată pentru a defini cu exactitate tipurile de sancțiuni penale și nivelurile acestora. Impactul limitat pe care îl are prevederea obligației ca statele membre să instituie sancțiuni penale fără ca definițiile și sancțiunile penale să fie apropiate prin intermediul unei directive care să aibă ca temei juridic articolul 83 din TFUE înseamnă că statele membre ar continua să aibă abordări divergente în ceea ce privește măsurile de confiscare legate de încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii, iar măsurile de înghețare, gestionare și confiscare prevăzute în acquis-ul actual și viitor al Uniunii privind recuperarea și confiscarea activelor nu s-ar aplica în cazul încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii. Chiar dacă în mai multe state membre încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii a fost deja incriminată ca infracțiune penală, diferențele dintre statele membre pot duce la o abordare fragmentată în cazurile transfrontaliere.

⁸ Idem.

⁹ Idem, secțiunea 5.2., p. 23.

¹⁰ Idem, secțiunea 5.3., p. 24.

¹¹ Idem, pe baza raportului Rețelei privind genocidul și a investigației suplimentare a Comisiei.

¹² Idem.

În acest context, Comisia prezintă o propunere de decizie a Consiliului privind includerea încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii printre domeniile criminalității prevăzute la articolul 83 alineatul (1) din TFUE¹³. Includerea încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii printre domeniile criminalității prevăzute la articolul 83 alineatul (1) din TFUE ar permite Comisiei, într-o a doua etapă, să propună imediat o directivă în cadrul procedurii legislative ordinare pentru a apropia definițiile infracțiunilor și ale sancțiunilor penale. O astfel de apropiere a definițiilor infracțiunilor și a sancțiunilor penale aplicabile pentru încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii ar completa propunerea Comisiei de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind recuperarea și confiscarea activelor¹⁴, care a fost adoptată tot astăzi. Prezenta propunere consolidează în mod semnificativ actualul cadru al UE privind recuperarea activelor, compus din Directiva privind confiscarea și Decizia Consiliului privind birourile de recuperare a activelor¹⁵.

Propunerea de directivă privind recuperarea și confiscarea activelor contribuie în două moduri la aplicarea eficace a măsurilor restrictive ale Uniunii. În primul rând, aceasta impune statelor membre să lanseze investigații în vederea urmăririi și a identificării activelor atunci când acest lucru este necesar pentru prevenirea, depistarea sau investigarea infracțiunilor legate de încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii, precum și să extindă mandatul birourilor de recuperare a activelor pentru ca acestea să poată depista și identifica rapid bunurile aparținând persoanelor și entităților care fac obiectul sancțiunilor financiare specifice ale UE și să le înghețe de urgență ori de câte ori este necesar pentru a împiedica scoaterea lor din jurisdicția respectivă. În al doilea rând, prin aplicarea normelor consolidate privind recuperarea și confiscarea activelor în cazul infracțiunii de încălcare a măsurilor restrictive ale Uniunii, propunerea ar urma să asigure urmărirea, înghețarea, gestionarea și confiscarea eficace a produselor provenite din încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii în așteptarea apropierei definițiilor infracțiunilor și ale sancțiunilor penale aplicabile pentru încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii.

Astfel cum s-a explicat mai în detaliu în Propunerea de decizie a Consiliului privind adăugarea încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii în domeniile criminalității prevăzute la articolul 83 alineatul (1) din TFUE¹⁶, sunt îndeplinite criteriile menționate la articolul 83 alineatul (1) din TFUE, legate de dimensiunea transfrontalieră a acestui domeniu al criminalității (natura, impactul, necesitatea specială de a combate acest fenomen pe o bază comună), pentru ca acesta să fie inclus printre domeniile criminalității.

¹³ Comisia Europeană, 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, COM(2022) 247 din 25.5.2022.

¹⁴ Comisia Europeană, Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind recuperarea și confiscarea activelor, COM(2022) 245 din 25.5.2022.

¹⁵ 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.

¹⁶ Comisia Europeană, 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.

Acest lucru este posibil deoarece încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii ar trebui să fie considerată un domeniu al criminalității și este deja încadrată ca atare de către majoritatea statelor membre¹⁷, dar nu este încă inclusă în lista UE existentă a domeniilor criminalității prevăzută la articolul 83 alineatul (1) din TFUE. În plus, acesta este un domeniu deosebit de grav al criminalității, deoarece poate perpetua amenințările la adresa păcii și a securității internaționale, poate submina consolidarea și sprijinirea democrației, a statului de drept și a drepturilor omului și poate provoca daune economice, societale și de mediu semnificative.

În plus, încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii are o dimensiune transfrontalieră clară, uneori chiar inerentă, și necesită un răspuns transfrontalier uniform la nivelul UE și la nivel mondial. Nu numai că aceste infracțiuni sunt săvârșite de obicei de persoane fizice și juridice care își desfășoară activitatea la scară mondială, dar, în unele cazuri, măsurile restrictive ale Uniunii chiar interzic operațiunile transfrontaliere (de exemplu, restricțiile privind serviciile bancare).

În plus, faptul că statele membre au definiții și sancțiuni foarte diferite pentru încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii în temeiul dreptului lor administrativ și/sau penal înseamnă că același comportament ar putea fi penalizat prin sancțiuni diferite, iar măsurile de asigurare a respectării acestora ar fi și ele diferite. Acest lucru creează riscul ca persoanele fizice și întreprinderile să caute instanța cea mai favorabilă și, în general, subminează credibilitatea obiectivelor Uniunii de menținere a păcii și a securității internaționale și de apărare a valorilor comune ale Uniunii. Prin urmare, există o nevoie specială de acțiune comună la nivelul Uniunii pentru a aborda încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii prin intermediul dreptului penal. Uniunea ar putea, de asemenea, să promoveze condiții de concurență echitabile la nivel mondial în această privință.

În cele din urmă, faptul că există definiții și sancțiuni diferite pentru încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii în dreptul administrativ și/sau penal al statelor membre reprezintă un obstacol în calea aplicării consecvente a politicii Uniunii privind măsurile restrictive.

Având în vedere necesitatea urgentă de a trage la răspundere persoanele fizice și juridice implicate în încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii, anexa la prezenta comunicare include deja o descriere a principalelor elemente pe care le-ar putea conține o viitoare directivă privind sancțiunile penale aplicabile pentru încălcarea măsurilor restrictive ale Uniunii. Aceasta va facilita colaborarea rapidă cu Parlamentul European și cu Consiliul în această privință.

¹⁷ A se vedea prezentarea generală pusă la dispoziție de Rețeaua privind genocidul, *Urmărirea penală a nerespectării sancțiunilor (măsurilor restrictive) în jurisdicțiile naționale: o analiză comparativă*, 2021.