



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 1 юни 2022 г.
(OR. en)

9641/22

Междуетноститутуционално досие:
2022/0176(NLE)

JAI 783
COPEN 220

ПРЕДЛОЖЕНИЕ

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	25 май 2022 г.
До:	Генералния секретар на Съвета
№ док. Ком.:	COM(2022) 247 final
Относно:	Предложение за РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА за добавяне на нарушаването на ограничителните мерки на Съюза към областите на престъпност, предвидени в член 83, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2022) 247 final.

Приложение: COM(2022) 247 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 25.5.2022 г.
COM(2022) 247 final

2022/0176 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за добавяне на нарушаването на ограничителните мерки на Съюза към областите на престъпност, предвидени в член 83, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

(1) КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

- Основания и цели на предложението**

(1) Въведение

Ограничителните мерки са основен инструмент за насърчаване на целите на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) съгласно член 21 от Договора за Европейския съюз (ДЕС). Тези цели включват опазване на ценностите на Съюза, поддържане на международния мир и сигурност, както и утвърждаване и укрепване на демокрацията, правовата държава и правата на човека.

За съхраняването на тези ценности Съюзът може да налага ограничителни мерки срещу трети държави, образувания или физически лица. Тези мерки включват отделни целеви мерки, т.е. целенасочени финансови санкции (замразяване на активи) и забрани за влизане или транзитно преминаване (забрани за пътуване), както и секторни мерки, т.е. оръжейно ембарго или икономически и финансови мерки (например ограничения върху вноса и износа, ограничения върху предоставянето на определени услуги, като например банкови услуги)¹. Запазването на международния мир и сигурност е от особено значение в сегашния контекст на нахлуването на Русия в Украйна. Съюзът въведе поредица от ограничителни мерки срещу руски и беларуски физически лица и дружества, някои от които са в сила още от 2014 г. В този контекст, за да подобри координацията на равнището на Съюза по отношение на прилагането на тези ограничителни мерки, Комисията създаде работната група „Обезпечаване и изземване“². Освен че осигурява координацията между държавите членки и агенциите на Съюза, като Европол и Евроюст, тя има за задача и да проучва взаимодействието между ограничителните мерки и мерките на наказателното право.

¹ Съветът приема ограничителни мерки. Съветът първо приема решение във връзка с ОВППС съгласно член 29 от ДЕС. Мерките, предвидени в решението на Съвета, се прилагат или на равнището на Съюза, или на национално равнище. Досегашната практика беше мерки като оръжейното ембарго или забраните за влизане или транзитно преминаване да се прилагат пряко от държавите членки, които са юридически обвързани, да действат съгласно решенията на Съвета във връзка с целите на общата външна политика и политика на сигурност. Други мерки за прекъсване или намаляване, частично или изцяло, на икономическите отношения с трета държава, както и отделни мерки за замразяване на финансови средства и икономически ресурси, с които се забранява предоставянето на финансови средства и икономически ресурси, се прилагат посредством регламент, приет от Съвета, действащ с квалифицирано мнозинство, по съвместно предложение на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и на Комисията, съгласно член 215 от ДФЕС. Разпоредби за недопускане на заобикалянето на мерките са включени и двата вида актове.

² Налагане на санкции срещу конкретно посочени руски и беларуски олигарси: „Работната група „Обезпечаване и изземване“ на Комисията засилва работата с международните партньори“, съобщение за медиите от Европейската комисия от 17.3.2022 г., достъпно на адрес https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828; „Работна група „Обезпечаване и изземване“: Близко 30 милиарда евро активи на руски и беларуски олигарси и образувания са замразени от ЕС до момента, съобщение за медиите от Европейската Комисия от 8.4.2022 г., достъпно на адрес https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373.

Понастоящем в Съюза са въведени над четиридесет режима на ограничителни мерки. При някои от тях се прилагат ограничителни мерки, приети от Организацията на обединените нации; други са приети самостоятелно от Съюза. В допълнение към режимите за справяне със специфични за отделни държави ситуации, Съюзът е приел и хоризонтални режими, насочени към разпространението и използването на химическо оръжие, кибератаките, нарушенията на правата на човека и тероризма³. Ограничителните мерки са задължителни за държавите — членки на Съюза, както и за всяко физическо лице или образувание, попадащо под юрисдикцията на държавите членки (стопански субекти, извършващи дейност в ЕС)⁴. Непоследователното прилагане на ограничителните мерки подкопава тяхната ефективност и способността на Съюза да изразява единна позиция⁵. Прилагането и принудителното изпълнение на ограничителните мерки на Съюза са преди всичко отговорност на държавите членки. Компетентните органи в държавите членки трябва да преценят дали е налице нарушение на съответния регламент на Съвета, приет съгласно член 215 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), и да предприемат подходящи мерки.

В тази връзка в регламентите на Съюза систематично се включва разпоредба, с която от държавите членки се изисква да приемат национални правила, предвиждащи ефективни, пропорционални и възпиращи санкции за нарушения на разпоредбите на тези регламенти⁶.

Тези регламенти обикновено включват:

- ограничителните мерки;
- клаузата за мерки срещу заобикалянето на санкциите, с която се забранява съзнателното и умишлено участие в дейности, насочени към заобикаляне на ограничителните мерки, предвидени в точка⁷; и
- други задължения, по-специално за докладване относно предприетите стъпки за прилагане на ограничителните мерки (например докладване пред органите какъв е размерът на замразените активи).

³ Картата на санкциите на ЕС е достъпна на адрес <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

⁴ Ограничителни мерки на ЕС се прилагат в рамките на юрисдикцията (територията) на Съюза: за граждани на ЕС — независимо от местоположението им; за дружества и организации, учредени съгласно законодателството на държава членка, включително клонове на дружества от ЕС в трети държави; на борда на въздухоплавателни средства или плавателни съдове, намиращи се под юрисдикцията на държава членка; Европейска комисия, често задавани въпроси: Ограничителни мерки (санкции), налични на адрес https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/qanda_22_1401.

⁵ Съобщение на Комисията, „Европейската икономическа и финансова система: насърчаване на откритостта, силата и устойчивостта“, COM(2021) 32 final от 19.1.2021 г., раздел 5 (Укрепване на прилагането и принудителното изпълнение на санкциите на ЕС), стр. 16, налично на адрес <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0032&from=BG>; В същото съобщение Комисията отбелязва, че прилагането [на ограничителните мерки на ЕС] не е толкова хармонизирано в целия ЕС, колкото би трябвало да бъде. Това създава смущения на единния пазар, тъй като дружествата от ЕС, включително дъщерните дружества в ЕС на чуждестранни дружества, могат да заобикалят забраните. Това също така създава несигурност сред операторите. Съгласно цитирания текст, непоследователното прилагане подкопава ефективността на [ограничителните мерки] и способността на ЕС да изразява единна позиция. Наред с други инициативи, в стратегията се предвижда допълнителна координационна работа между Комисията и държавите членки, за да се гарантира, че националните санкции за нарушаване на ограничителните мерки на ЕС ще бъдат ефективни, пропорционални и възпиращи.

⁶ Например вж. член 8 от Регламент (ЕС) № 833/2014 на Съвета от 31 юли 2014 г. относно ограничителни мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна, консолидиран текст, достъпен на [EUR-Lex - 02014R0833-20220413 - BG - EUR-Lex \(europa.eu\)](http://eur-lex.europa.eu/02014R0833-20220413-BG-EUR-Lex.europa.eu).

⁷ Отбелязва се, че тази клауза е приложима и ако ограничителните мерки не са били нарушени; достатъчно условие е участието в схеми, създадени с такава цел.

С член 215 от ДФЕС се осигурява правно основание за приемане от Съвета на „необходимите мерки“ в случай на приемане на ограничителни мерки на Съюза. Въпреки това правното основание за приемане на ограничителни мерки не позволява сближаване на определенията в наказателното право и на видовете и равнищата на наказателните санкции⁸.

Както ще бъде обсъдено по-подробно в следващите раздели, при липса на хармонизация на равнището на Съюза националните системи се различават значително по отношение на криминализацията на нарушаването на регламентите на Съвета относно ограничителните мерки на Съюза („нарушаване на ограничителните мерки на Съюза“). Друг също толкова важен фактор е, че системите за наказателни санкции се различават в значителна степен.

На този фон Комисията предлага да се добави нарушаването на ограничителните мерки на Съюза към областите на престъпност, предвидени в член 83, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). След като се постигне споразумение в рамките на Съвета и Европейският парламент даде съгласието си за добавяне на нарушаването на ограничителните мерки на Съюза към областите на престъпност, предвидени в член 83, параграф 1 от ДФЕС, Комисията ще бъде в състояние в съответствие с обикновената законодателна процедура да предложи директива, в която биха могли да се заложат формулировки, близки до тези на определенията за престъпленията и санкциите.

С оглед на спешната необходимост да бъдат подведени под отговорност включените в списъка физически лица и образувания, замесени в нарушаването на ограничителните мерки на Съюза, днес Комисията приема и съобщение с включено приложение, в което се излагат основните елементи на бъдеща директива относно наказателните санкции за нарушаване на правилата на Съюза във връзка с ограничителните мерки.⁹

В разделите по-долу се разглеждат проблемите, за чието разрешаване е изготвено настоящото предложение, заедно с основни причини за тях и отрицателните последици, предизвикани от актуалното състояние. След това са представени целите на предложението и неговата добавена стойност, включително причините, поради които то отговаря на критериите за добавяне на област на престъпност към член 83, параграф 1 от ДФЕС.

(2) Проблеми, разгледани в предложението

Тъй като приемането на ограничителни мерки на Съюза започна да става все по-често явление през последните десетилетия¹⁰, наблюдаваме и засилване на схемите за тяхното избягване, включително от страна на лицата, включени в списък за ограничителни мерки, които разполагат със значителни ресурси и имат възможност да се възползват от „помощници“ (адвокати, нотариуси и др.) и „инструменти“ (например сложни правни

⁸ Сближаването на наказателните определения и санкции не може да се осъществи въз основа на незаконодателното правно основание, предвидено в член 29 от ДЕС, член 215 от ДФЕС.

⁹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета, „Към директива относно наказателните санкции за нарушаване на ограничителните мерки на Съюза“ (COM(2022) 249 от 25.5.2022 г.).

¹⁰ Вж. картата на санкциите на ЕС в бележка 3 по-горе.

структури за скриване на действителния собственик на активите), за да избягват тяхното приложение.

В това отношение докладът от 2021 г. на Европейската мрежа на точки за контакт по отношение на лицата, отговорни за геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления (Мрежа на ЕС по въпросите на геноцида)¹¹ е от особено значение. Въз основа на сравнителна оценка на ситуацията в държавите членки, в доклада на Мрежата на ЕС по въпросите на геноцида се посочва, че на практика много малко физически или юридически лица, отговорни за нарушаването на ограничителните мерки на Съюза, се подвеждат под ефективна отговорност¹². В него също така се отбелязва обаче, че „напоследък се наблюдава положителна тенденция по отношение на броя на предприетите действия за принудително изпълнение и увеличаването на санкциите, наложени от някои национални органи“¹³.

Въпреки положителните тенденции в някои държави членки изглежда, че има само няколко, в които има текущи съдебни производства, свързани с нарушаване на ограничителните мерки на Съюза¹⁴. Това може да послужи като индикация, че в много от държавите членки не се дава достатъчен приоритет на разследването и наказателното преследване на нарушаването на ограничителните мерки на Съюза. Освен това правоприлагащите органи се сблъскват със значителни трудности, свързани със специфичната категория нарушители, жертвите, както и сложния характер на съответните престъпления или комбинации от престъпления.

Нарушенията на ограничителните мерки на Съюза често са с трансграничен характер. Например дадено дружество може да закупи оборудване чрез чуждестранен посредник, знаейки, че действителните официални оференти са държави, образувания и физически лица, предмет на ограничителни мерки¹⁵. В сферата на замразяването на активи например дадена международна банка може да улесни прехвърлянето на „замразена“ яхта, собственост на включено в списъка физическо лице. Подобно забранено прехвърляне може да включва участието на адвокатска кантора, която да помогне за извършването на престъплението, като изготви документите за продажбата на яхтата, а в някои случаи и на корумпиран държавен служител, който да позволи смяната на собствеността ѝ. Изпирането на пари и/или фиктивните дружества също могат да бъдат помощни средства за прикриване на произхода на плащането за яхтата.

Тъй като често няма преки жертви на нарушаването на ограничителните мерки, тяхното разследване и наказателно преследване зависят от разкриването им от националните

¹¹ Решение на Съвета от 13 юни 2002 г. за създаване на европейска мрежа на точки за контакт по отношение на лицата, отговорни за геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления (2002/494/ПВР) Евроюст, Мрежа на ЕС по въпросите на геноцида, вж. <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2>.

¹² Мрежа на ЕС по въпросите на геноцида, „Наказателно преследване на нарушаването на санкциите (ограничителните мерки) в националните юрисдикции: сравнителен анализ“, 2021 г., стр. 4. Преглед на относимото законодателство от държавите членки и държавите със статут на наблюдатели по отношение на Мрежата е представен в приложението към експертния доклад, вж. https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf; С оглед на представяне в работната група на Съвета „Съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси“ (COPEN), докладът беше публикуван и в Документ 7274 на Съвета от 16 март 2022 г.

¹³ Мрежа на ЕС по въпросите на геноцида, „Наказателно преследване на нарушаването на санкциите (ограничителните мерки) в националните юрисдикции: сравнителен анализ“, 2021 г., стр. 13.

¹⁴ За подбор на случаи вж. Мрежа на ЕС по въпросите на геноцида, „Наказателно преследване на нарушаването на санкциите (ограничителните мерки) в националните юрисдикции: сравнителен анализ“, 2021 г., стр. 14.

¹⁵ Пак там, стр. 19—20.

компетентни органи. Освен това информацията от лица, сигнализиращи за нередности¹⁶, или жалбите от организации на гражданското общество¹⁷ играят важна роля за докладването за нарушения на ограничителни мерки.

Що се отнася до взаимодействието между подхода на държавите членки към криминализирането на нарушенията на ограничителните мерки на Съюза и мерките за конфискация, следва да се отбележи, че в повечето държави членки конфискацията е възможна само въз основа на наказателна присъда или поне на установени връзки с престъпни дейности. Независимо от това, дори ако в няколко от държавите членки нарушаването на ограничителните мерки е криминализирано, разликите между държавите членки могат да доведат до фрагментиран подход в трансграничните дела.

(3) Основни причини за проблемите

Лицата, които участват в незаконни практики, свързани с ограничителните мерки на Съюза, могат да се възползват от обстоятелството, че държавите членки имат много различни определения и санкции за нарушаването на ограничителните мерки на Съюза съгласно тяхното административно и/или наказателно право¹⁸. Някои държави членки използват широки определения, като „нарушение на санкциите на ООН и ЕС“ или „нарушение на правилата на ЕС“¹⁹. Други държави членки са въвели по-прецизни разпоредби, в които например се предвижда списък на забранените действия²⁰.

Въз основа на получените отговори на въпросника, разпространен от Мрежата на ЕС по въпросите на геноцида, нейните допълнителни консултации²¹ и допълнителните изследвания, проведени от Комисията с оглед на това предложение, може да се заключи, че в 13 държави членки нарушаването на ограничителните мерки на Съюза

¹⁶ Инструмент за подаване на сигнали за нередности във връзка със санкциите на ЕС, достъпен на адрес: <https://eusanctions.integrityline.com/frontpage>.

¹⁷ Пример за това е делото *Lafarge*, базирано на наказателна жалба, подадена от две организации на гражданското общество, заедно с 11 бивши сирийски служители на Lafarge, обсъждано в Мрежата на ЕС по въпросите на геноцида, „Наказателно преследване на нарушаването на санкциите (ограничителните мерки) в националните юрисдикции: сравнителен анализ“, 2021 г., раздел 4.2., стр. 17; дело номер 19-87.367 — Cour de Cassation (Франция), 7 септември 2021 г., превод на английски език е достъпен на адрес https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/21.09.07_cour_de_cassation_decision.pdf.

¹⁸ Пак там, раздел 5, стр. 22.

¹⁹ Например в член 459 от митническия кодекс на Франция (*Code des douanes*) се предвижда, че „всяко лице, което нарушава или се опитва да наруши икономическите и финансовите ограничителни мерки, определени (i) на равнището на ЕС въз основа на член 215 от ДФЕС или (ii) въз основа на международни споразумения, ратифицирани от Франция, може да бъде наказано с лишаване от свобода за срок до пет години. Юридическите лица също могат да бъдат подложени на наказателно преследване за такива престъпления.“, вж. Мрежа на ЕС по въпросите на геноцида, „Наказателно преследване на нарушаването на санкциите (ограничителните мерки) в националните юрисдикции: сравнителен анализ“, 2021 г., приложение; Оригиналната версия на френски език е достъпна от адрес <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071570/?msclid=ad92a692cece11ec9180daeb34a1af50>; Белгия, Кипър, Чешката република и Литва имат въведени подобни разпоредби, вж. Мрежа на ЕС по въпросите на геноцида, „Наказателно преследване на нарушаването на санкциите (ограничителните мерки) в националните юрисдикции: сравнителен анализ“, 2021 г., приложение.

²⁰ Например вж. член 18, параграф 2 и член 19, параграф 5 от Закона за външната търговия и плащанията на Германия (*Außenwirtschaftsgesetz*), вж. https://www.gesetze-im-internet.de/awg_2013/?msclid=77c4bc27ced011ecad0f49edf9add31e. Други държави членки, при които в националното законодателство са предвидени допълнителни мерки отвъд криминализацията на нарушенията на ограничителните мерки на Съюза, са например Унгария и Словения, вж. Мрежа на ЕС по въпросите на геноцида, „Наказателно преследване на нарушаването на санкциите (ограничителните мерки) в националните юрисдикции: сравнителен анализ“, 2021 г., раздел 5., приложение.

²¹ Мрежа на ЕС по въпросите на геноцида, „Наказателно преследване на нарушаването на санкциите (ограничителните мерки) в националните юрисдикции: сравнителен анализ“, 2021 г., приложение.

може да представлява или административно нарушение, или престъпление. Критериите, според които поведението се зачислява към единия или другия режим, са различни във всяка държава членка, но обикновено са свързани със степента му на сериозност (тежест) или се определят от гледна точка на качествени (намерение, груба небрежност) или количествени (щети) характеристики²². В 12 от държавите членки нарушаването на ограничителните мерки на Съюза се третира само като престъпление. Въпреки това в две държави членки конкретното провинение по нарушаване на ограничителните мерки на Съюза може да доведе само до административни санкции²³.

Таблица: Категоризация на нарушаването на ограничителните мерки на Съюза

Категоризация на нарушаването на ограничителните мерки на Съюза	Държави членки
Нарушаването на ограничителните мерки се третира или като престъпление, или като административно нарушение	BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, IT, LT, AT, PL, RO, SI
Нарушаването на ограничителните мерки се третира като престъпление	DK, FR, HR, CY, LV, LU, HU, MT, NL, PT, FI, SE
Нарушаването на ограничителните мерки се третира като административно нарушение	ES, SK

Що се отнася до присъдите за лишаване от свобода, в 14 държави членки максималната продължителност на лишаването от свобода е между 2 и 5 години, докато в осем държави членки са възможни максимални присъди между 8 и 12 години²⁴. Максималната глоба, която може да бъде наложена за нарушаване на ограничителните мерки на Съюза — или като престъпление, или като административно нарушение — варира значително между отделните държави членки, от 1200 до 500 000 евро²⁵. В четиринадесет държави членки се предвижда наказателна отговорност на юридическите лица за нарушаване на ограничителните мерки на Съюза²⁶. В дванадесет държави членки се предвиждат административни санкции, по-специално глоби, които могат да бъдат налагани на юридическите лица, в случай че техни служители (или поне представители на ръководството) нарушават ограничителните мерки²⁷. Максималните глоби за юридически лица варират от 133 000 до 37,5 милиона евро²⁸.

И накрая, нарушаването на ограничителните мерки на Съюза се наказва съгласно наказателното право и в редица трети държави, като Канада²⁹ и Съединените щати (САЩ). Министерството на правосъдието на САЩ има наказателна юрисдикция над умишленото нарушаване на ограничителните мерки в съответствие със Закона за

²² Мрежа на ЕС по въпросите на геноцида, „Наказателно преследване на нарушаването на санкциите (ограничителните мерки) в националните юрисдикции: сравнителен анализ“, 2021 г., раздел 5.1., стр. 22.

²³ Пак там.

²⁴ Пак там, раздел 5.2, стр. 23.

²⁵ Пак там, раздел 5.1, стр. 24.

²⁶ Пак там, въз основа на доклада на Мрежата на ЕС по въпросите на геноцида и на допълнително разследване от страна на Комисията.

²⁷ Пак там, раздел 5.3, стр. 24.

²⁸ Пак там, раздел 5.1, стр. 24.

²⁹ Мрежа на ЕС по въпросите на геноцида, „Наказателно преследване на нарушаването на санкциите (ограничителните мерки) в националните юрисдикции: сравнителен анализ“, 2021 г., стр. 13.

извънредните международни икономически пълномощия (ИЕЕРА)³⁰ и Закона за търговията с врага.³¹ Съгласно раздел 206 от ИЕЕРА, в наказателните санкции за умишлено нарушаване на ограничителните мерки се предвиждат максимален срок за лишаване от свобода от 20 години и максимална глоба от 1 милион щатски долара³². Органите на САЩ наложиха тежки наказателни глоби за нарушаването на ограничителните мерки.

(4) Отрицателни последици от статуквото

При липса на правоприлагане и обезпеченост на съдебните органи с необходимите инструменти и ресурси за предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на нарушаването на ограничителните мерки на Съюза, определените физически и юридически лица, чиито активи биват замразени, продължават на практика да имат достъп до своите активи и да подкрепят режимите, спрямо които са насочени ограничителните мерки на Съюза.

Освен това обстоятелството, че държавите членки имат много различни определения и разнородни санкции за нарушаването на ограничителните мерки на Съюза съгласно тяхното административно и/или наказателно право, показва, че едно и също нарушение може да бъде подложено на различни санкции и различни равнища на принудително изпълнение. В политически план това отслабва принудителното изпълнение на ограничителните мерки на Съюза и подкопава доверието в целите на Съюза.

И накрая, облагите, генерирани от експлоатацията на стоки и природни ресурси, търгувани в нарушение на ограничителните мерки на Съюза, могат също така да позволят на образуванията или физическите лица, които са обект на тези ограничителни мерки, да купуват различни видове оръжия, с които биха могли да извършват своите престъпления³³. Нарушаването на ограниченията за внос може освен това да допринесе за незаконната експлоатация на стоки и природни ресурси в държавата, към която са насочени тези ограничителни мерки³⁴, което да доведе до екологични и социални щети.

(5) Цели на предложението

³⁰ Кодекс на САЩ № 50, параграфи 1701—06 (2011 г.); Изследователска служба на Конгреса на САЩ, *Законът за извънредните международни икономически пълномощия: произход, развитие и приложение*, март 2022 г., достъпен на адрес <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618/8>.

³¹ Кодекс на САЩ № 50, параграфи 4301—41 (2009 г.);

³² ИЕЕРА, раздел 206: § 510.701 Санкции: „а) Раздел 206 от Закона за извънредните международни икономически пълномощия (Кодекс на САЩ № 50 1705) (ИЕЕРА) се прилага за нарушения на разпоредбите на всяко разрешително, постановление, регламент, заповед, директива или инструкция, издадени в съответствие с указанията или пълномощията на Министъра на финансите съгласно тази част или по друг начин съгласно ИЕЕРА (...); 3) Лице, което умишлено извършва, умишлено се опитва да извърши, умишлено заговорничи за извършване, подпомага или подбужда извършването на нарушение на разрешително, заповед, регламент или забрана, може, при получаване на осъдителна присъда, да бъде глобено с не по-повече от 1 000 000 долара или ако е физическо лице — може да бъде лишено от свобода за не повече от 20 години, или и двете.“

³³ Мрежа на ЕС по въпросите на геноцида, „Наказателно преследване на нарушаването на санкциите (ограничителните мерки) в националните юрисдикции: сравнителен анализ“, 2021 г., стр. 14.

³⁴ Пак там, стр. 5.

На този фон и с оглед на спешната необходимост да се сложи край на безнаказаността за нарушения на ограничителните мерки след нахлуването на Русия в Украйна, настоящото предложение има за цел да започне процедурата, посочена в член 83, параграф 1, трета алинея от ДФЕС. В съответствие с тази процедура, въз основа на развитието на престъпността, Съветът може да вземе решение за установяване на други области на престъпност, които отговарят на критериите, посочени в член 83, параграф 1 от ДФЕС. Това следва да бъдат областите на „особено тежката престъпност с трансгранично измерение, произтичащо от естеството или последиците на тези деяния или от особена необходимост за общо противодействие.“³⁵. Съветът действа с единодушие след одобрение от Европейския парламент.

Понастоящем член 83, параграф 1 от ДФЕС не позволява установяване на минимални правила относно определянето и санкциите за всяко нарушаване, включително заобикаляне, на ограничителните мерки на Съюза, тъй като нарушаването на ограничителните мерки на Съюза като такова все още не влиза в обхвата на областите на престъпност, изброени в този член. Понастоящем изброените области на престъпност са тероризъм, трафик на хора и сексуална експлоатация на жени и деца, незаконен трафик на наркотици, незаконен трафик на оръжия, изпирание на пари, корупция, фалшифициране на платежни средства, компютърна престъпност и организирана престъпност. Нарушаването на ограничителните мерки на Съюза обаче може да бъде свързано с престъпления, обхванати от някои от изброените области на престъпност, като тероризъм и изпирание на пари.

Критериите, посочени в член 83, параграф 1 от ДФЕС, отнасящи се до трансграничното измерение на дадена област на престъпност, а именно естеството или въздействието на престъпленията и специалната необходимост от общо противодействие, са взаимосвързани и следва да не се оценяват изолирано. В случай на нарушение на ограничителните мерки на Съюза тези критерии са изпълнени, защото:

- На първо място, нарушаването на ограничителните мерки на Съюза следва да се квалифицира като област на престъпност, за да се гарантира ефективното прилагане на политиката на Съюза във връзка с ограничителните мерки. Нарушаването на ограничителните мерки вече е категоризирано като престъпление от мнозинството от държавите членки. Сред държавите членки, които категоризират нарушаването на ограничителните мерки като престъпление, някои имат широки определения, като „нарушение на санкциите на ООН и ЕС“ или „нарушение на правилата на ЕС“, докато други имат по-подробни разпоредби, например за предоставяне на списък със забранени действия. Критериите, според които поведението се зачислява в рамките на наказателното право, са различни във всяка държава членка, но обикновено са свързани със степента му на сериозност (тежест) и се определят или от гледна точка на качествени (намерение, груба небрежност), или на количествени (щети) характеристики.
- На второ място, това е особено тежка област на престъпност, носеща подобно равнище на сериозност като областите на престъпност, които вече са изброени в член 83, параграф 1 от ДФЕС, тъй като може да продължи заплахите за международния мир и сигурност, да подкопае консолидирането и подкрепата за демокрацията, върховенството на закона и правата на човека и да доведе до

³⁵ Член 83, параграф 1 от ДФЕС.

значителни икономически, социални/обществени и екологични щети. Определените физически и юридически лица, чиито активи биват замразени, продължават на практика да имат достъп до своите активи и да подкрепят режимите, спрямо които са насочени ограничителните мерки. По подобен начин парите, генерирани от експлоатацията на природни ресурси, търгувани чрез нарушаване на ограничителните мерки на Съюза, могат също да позволят на режимите, спрямо които са насочени тези ограничителни мерки, да купуват различни видове оръжия, с които да извършват своите престъпления. Нарушаването на ограничителните мерки на Съюза може освен това да допринесе за незаконната експлоатация на стоки и природни ресурси от режима, към който са насочени тези ограничителни мерки.

- На трето място, нарушенията на ограничителните мерки на Съюза имат ясно, а понякога дори присъщо, трансгранично измерение. Те не само се извършват обикновено от физически и юридически лица, осъществяващи своята дейност в световен мащаб, но в някои случаи ограничителните мерки на Съюза, като ограничения върху вноса и износа и ограничения върху банковите услуги, дори забраняват трансграничните операции. Следователно по дефиниция тяхното нарушаване е поведение в трансграничен мащаб, което изисква общ трансграничен отговор на равнището на Съюза.
- На четвърто място, обстоятелството, че държавите членки имат много различни определения и санкции за нарушаването на ограничителните мерки на Съюза съгласно тяхното административно и/или наказателно право, показва, че едно и също нарушение може да бъде подложено на различни санкции и различни равнища на принудително изпълнение. Това подкопава целите на Съюза за опазване на международния мир и сигурност и за защита на общите ценности на Съюза. Следователно съществува специална необходимост от общи действия на равнището на Съюза за справяне с нарушаването на ограничителните мерки на Съюза посредством наказателното право.
- На пето място, различните определения и разнородните санкции за нарушаване на ограничителните мерки на Съюза съгласно административното и/или наказателното право на държавите членки представляват пречка за последователното прилагане на политиката на Съюза относно ограничителните мерки. Те биха могли да доведат дори до избиране на най-благоприятна правна система от страна на извършителите и в крайна сметка до тяхната безнаказаност, тъй като те биха могли да изберат да извършват дейностите си в държавите членки, които предвиждат по-леки санкции за нарушаване на ограничителните мерки на Съюза. Хармонизирането също така би увеличило възпиращия ефект на санкциите за нарушаване на ограничителните мерки на Съюза.

Освен спазването на критериите, посочени в член 83, параграф 1 отДФЕС, общите действия на равнището на Съюза не само биха допринесли за еднакви условия на конкуренция между държавите членки, но също така биха допринесли за еднакви условия на конкуренция в световен мащаб и за правоприлагане и съдебно сътрудничество при борбата с нарушаването на ограничителните мерки.

Както ще бъде обсъдено допълнително по-долу, с предложението за добавяне на нарушаването на ограничителните мерки на Съюза към областите на престъпност,

предвидени в член 83, параграф 1 от ДФЕС, се допълва предложението на Комисията³⁶, насочено към преразглеждане на Директивата относно обезпечаването и конфискацията на средства и облаги от престъпна дейност в Европейския съюз и решението на Съвета относно службите за възстановяване на активи³⁷. Предложената нова директива относно възстановяването и конфискацията на активи ще се прилага при нарушаване на ограничителните мерки на Съюза, доколкото това престъпление ще бъде хармонизирано съгласно правото на Съюза.

След като Съветът, след получаване на одобрение от Европейския парламент, се съгласи да добави нарушаването на ограничителните мерки на Съюза като област на престъпност, предвидена в член 83, параграф 1 от ДФЕС, Комисията ще може да предложи директива относно нарушаването на ограничителните мерки на Съюза в съответствие с обикновената законодателна процедура. Както бе споменато, днес Комисията приема и съобщение с включено приложение, в което се излагат основните елементи на бъдеща директива относно наказателните санкции за нарушаване на правилата на Съюза във връзка с ограничителните мерки³⁸.

- **Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката**

С член 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) се установяват общите ценности на Съюза, на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава и зачитането на правата на човека. Чрез ефективното прилагане на ограничителни мерки, включително чрез наказателни мерки, насочени към санкциониране на нарушаването на ограничителните мерки, се подкрепя отстояването на такива общи ценности в рамките на Съюза и извън него.

Освен това Съюзът представлява пространство на свобода, сигурност и правосъдие, в което се зачитат основните права и различните правни системи и традиции на държавите членки. Той се стреми да гарантира високо равнище на сигурност чрез мерки за предотвратяване и борба с престъпността, расизма и ксенофобията. Съгласно член 83, параграф 1 от ДФЕС, Европейският парламент и Съветът могат да установят минимални правила относно определянето на престъпленията и санкциите в областта на особено тежката престъпност с трансгранично измерение, произтичащо от естеството или последиците на тези деяния или от особена необходимост за общо противодействие.

Както беше споменато по-горе, със създаването на възможности за сближаване на наказателните определения и санкции за нарушаване на ограничителните мерки на Съюза ще се допълни предложението на Комисията за директива относно възстановяването и конфискацията на активи, чрез която ще се приложат стратегията

³⁶ Европейска комисия, Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно възстановяването и конфискацията на активи (COM(2002) 245 от 25.5.2002 г.).

³⁷ Директива 2014/42/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за обезпечаване и конфискация на средства и облаги от престъпна дейност в Европейския съюз (ОВ L 127, 29.4.2014 г., стр. 39—50); Решение 2007/845/ПВР на Съвета от 6 декември 2007 г. относно сътрудничеството между Службите за възстановяване на активи на държавите членки при проследяване и установяване на облаги или друго имущество, свързани с престъпления (ОВ L 332, 18.12.2007 г., стр. 103—105).

³⁸ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета, „Към директива относно наказателни санкции за нарушаване на ограничителните мерки на Съюза“ (COM(2022) 249 от 25.5.2022 г.).

на ЕС за Съюза на сигурност³⁹ и Стратегията на ЕС за борба с организираната престъпност⁴⁰.

Целта на това предложение е да се укрепят възможностите на националните органи за проследяване и установяване, обезпечаване и управление на имущество, което представлява облага или средство, свързано с престъпление. Освен това, с него се предвижда подсилване на правната рамка относно конфискацията, включително в специфични случаи, при които не е възможно достигане до осъдителна присъда за конкретно престъпление.

Освен това се очаква новото предложение да допринесе за ефективното прилагане на ограничителните мерки, тъй като с него от държавите членки се изисква да позволят проследяването и идентифицирането на имущество, свързано с нарушения на ограничителните мерки на Съюза, както са определени в националното законодателство, а също така се предвижда преразглеждане на правилата относно възстановяването и конфискацията на активи, така че да станат приложими за престъпления, свързани с нарушаване на ограничителните мерки на Съюза.

След приемането на директива за сближаване на определенията и санкциите, свързани с нарушаването на ограничителните мерки на Съюза, потенциалните елементи на които се обсъждат допълнително в гореспоменатото съобщение, също прието днес, правилата за мерки за проследяване и идентифициране, обезпечаване, управление и конфискация ще станат приложими за имущество, свързано с нарушаване на ограничителните мерки на Съюза. В крайна сметка облагите от нарушаване на ограничителните мерки на Съюза, например в случаите, когато физически лица и дружества биха предоставили средства на лицата, подложени на целенасочени финансови санкции (т.е. замразяване на активи), биха могли да станат обект на мерки за конфискация. В същото време средствата, използвани за извършване на нарушенията на ограничителните мерки, също биха могли да станат обект на конфискация.

- **Съгласуваност с други политики на Съюза**

Регламенти на Съвета относно ограничителните мерки на Съюза

Установяването на минимални правила относно определенията и санкциите, предвидени в наказателното право за нарушаване на ограничителните мерки въз основа на член 83, параграф 1 от ДФЕС, ще укрепи прилагането на ограничителните мерки в държавите членки, като по този начин ще допълни мерките, предприемани в съответствие с член 29 от ДЕС и член 215 от ДФЕС. Комисията и върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност предложиха да се засили разпоредбата за санкциите в регламенти 833/2014 и 269/2014 в рамките на шестия пакет от ограничителни мерки в отговор на агресията на Русия срещу Украйна. Чрез изменените разпоредби държавите членки ще се задължат да определят правилата за санкциите, включително, ако това е целесъобразно, за

³⁹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно Стратегията на ЕС за Съюза на сигурност (COM (2020) 605 final от 24.7.2020 г.).

⁴⁰ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно Стратегията на ЕС за справяне с организираната престъпност (COM(2021) 70 final от 14.4.2021 г.).

наказателните санкции, приложими при нарушения на тези разпоредби, и да предприемат всички необходими мерки, за да гарантират тяхното прилагане. Санкциите трябва да бъдат ефективни, пропорционални и възпиращи. Държавите членки трябва също така да предвидят подходящи мерки за конфискация на облагите от такива нарушения. Въпреки това, както беше споменато по-горе, член 29 от ДЕС и член 215 от ДФЕС не могат да служат за правно основание за сближаване на наказателните определения и видовете и равнищата на наказателните санкции.

Съобщение на Комисията от 2021 г. относно европейската икономическа и финансова система

Освен това в своето съобщение от 2021 г., озаглавено „Европейската икономическа и финансова система: насърчаване на откритостта, силата и устойчивостта“⁴¹, Комисията отбелязва, че прилагането [на ограничителните мерки на Съюза] не е толкова хармонизирано в целия Съюз, колкото би трябвало да бъде. Това създава смущения на единния пазар, тъй като дружествата от Съюза, включително дъщерните дружества в ЕС на чуждестранни дружества, могат да намират начини за заобикаляне на ограничителните мерки. Това също така създава несигурност сред операторите. Съгласно цитирания текст непоследователното прилагане подкопава ефективността на [ограничителните мерки на Съюза] и способността на Съюза да изразява единна позиция. Наред с други инициативи, в стратегията се предвижда допълнителна координационна работа между Комисията и държавите членки, за да се гарантира, че националните санкции за нарушаване на ограничителните мерки на ЕС ще бъдат ефективни, пропорционални и възпиращи.

(2) ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

• Правно основание

Съгласно член 83, параграф 1 от ДФЕС Европейският парламент и Съветът могат да установят минимални правила относно определянето на престъпленията и санкциите в областта на особено тежката престъпност с трансгранично измерение, произтичащо от естеството или последиците на тези деяния или от особена необходимост за общо противодействие. Тези области на престъпност, които са изброени във въпросния член, са следните: тероризъм, трафик на хора и сексуална експлоатация на жени и деца, незаконен трафик на наркотици, незаконен трафик на оръжия, изпиране на пари, корупция, фалшифициране на платежни средства, компютърна престъпност и организирана престъпност. В сегашния си вид този списък не дава възможност да се установят минимални правила относно определянето и санкциите за нарушаване на ограничителните мерки.

Настоящото предложение има за цел да се започне процедурата, посочена в член 83, параграф 1, трета алинея от ДФЕС. В съответствие с тази процедура, въз основа на развитието на престъпността, Съветът може да вземе решение за установяване на други области на престъпност, които отговарят на критериите, посочени в член 83, параграф 1 от ДФЕС, в този случай нарушаването на ограничителните мерки на Съюза. Съветът

⁴¹ COM(2021) 32 final, 19.1.2021 г.

действия с единодушие след одобрение от Европейския парламент. Обосновката за това как в този конкретен случай се изпълняват критериите, посочени в член 83, параграф 1 от ДФЕС, е представена в раздел 1.5 по-горе.

- **Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

Целта на настоящото решение, а именно добавянето на нарушаването на ограничителните мерки на Съюза към областите на престъпност, предвидени в член 83, параграф 1 от ДФЕС, трябва да бъде постигната на равнището на Съюза. Следователно то отговаря на принципа на субсидиарност, предвиден в член 5 от ДЕС. В този конкретен случай необходимостта от действия на равнището на Съюза беше допълнително потвърдена при обсъждането на причините, поради които критериите, посочени в член 83, параграф 1 от ДФЕС, са изпълнени (раздел 1.5 по-горе).

- **Пропорционалност**

В съответствие с принципа на пропорционалност всяка мярка, предложена от Комисията, не следва да надвишава необходимото за постигане на нейната цел. Решението да се добави нарушаването на ограничителните мерки на Съюза към списъка с признати от ЕС престъпления, включени в член 83, параграф 1 от ДФЕС, би било пропорционално с оглед на обстоятелството, че критериите, посочени в член 83, параграф 1 от ДФЕС, са изпълнени. Също така това решение не би засегнало действията, които биха могли да се предприемат във втората фаза. По-специално, то не определя, нито предопределя обхвата и съдържанието на вторичното законодателство, което може да бъде предложено впоследствие.

- **Избор на инструмент**

Настоящото предложение има за цел да се започне процедурата, посочена в член 83, параграф 1, трета алинея. В съответствие с тази процедура, въз основа на развитието на престъпността, Съветът може да вземе решение за установяване на други области на престъпност, които отговарят на критериите, посочени в член 83, параграф 1 от ДФЕС, в този случай нарушаването на ограничителните мерки. Той действа с единодушие след одобрение от Европейския парламент.

(3) РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- **Събиране и използване на експертни становища**

След нахлуването на Русия в Украйна Комисията създаде работната група „Обезпечаване и изземване“ в началото на март 2022 г. Целта ѝ е да осигури координация между държавите членки при прилагането на ограничителните мерки на

Съюза по отношение на физически лица и дружества, регистрирани в Русия и Беларус, както и да проучи взаимодействието между ограничителните мерки на Съюза и мерките на наказателното право. Тези форми на обмен на мнения включваха срещи с националните компетентни органи относно прилагането на санкциите, Евроюст и Мрежата на ЕС по въпросите на геноцида⁴², чийто секретариат е настанен при Евроюст.

Специална подгрупа към работната група „Обезпечаване и изземване“ се занимава с подобряване на прилагането на ограничителните мерки. По-специално, тя се занимава с въпроси, повдигнати от националните органи, и проучва възможни начини за проактивно идентифициране на активи. В тази подгрупа участват представители и национални компетентни органи на държавите членки. По време на обмена на мнения в контекста на тази подгрупа на няколко пъти беше повдиган въпросът за трудностите по отношение на подвеждането под отговорност на физическите и юридическите лица, замесени в нарушаване на ограничителните мерки на Съюза. Участниците в този обмен също се застъпиха за общ подход, основан на наказателното право, за справяне с нарушаването на ограничителните мерки на Съюза.

Доказателствата за необходимостта от такъв общ подход са изрично представени в доклад, изготвен от Мрежата на ЕС по въпросите на геноцида⁴³, публикуван през декември 2021 г. В този доклад се подчертава необходимостта от санкциониране на нарушаването на ограничителните мерки на Съюза, за да се гарантира, че физическите или юридическите лица, отговорни за такива нарушения, ще бъдат ефективно подвеждани под отговорност.⁴⁴ Освен това в него се извежда заключението, че „наказателното преследване за нарушения на санкциите може да послужи като защитна мрежа, с която да се избегне безнаказаността“, особено по отношение на връзката с основните международни престъпления⁴⁵.

Освен това при разискванията в рамките на подгрупата на работната група за разследвания и конфискация беше подчертано значението на проактивния подход и координацията между органите, които са компетентни за прилагането на ограничителните мерки на Съюза. Звената за финансово разузнаване, правоприлагащите органи и митническите органи, заедно с международните партньори, гражданското общество и разследващите журналисти, следва да си сътрудничат и да обменят информация, за да достигнат до информация, която ще позволи на правоприлагащите органи да започнат разследване.

Комисията също така се консултира със своята експертна група на ЕС по политиката в областта на наказателното право на 13 май 2022 г.⁴⁶, която приветства идеята за хармонизиране на определенията и санкциите на равнището на Съюза.

⁴² Евроюст, Мрежа на ЕС по въпросите на геноцида, вж. <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2>.

⁴³ Мрежа на ЕС по въпросите на геноцида, „Експертен доклад относно наказателното преследване на нарушаването на санкциите (ограничителните мерки) в националните юрисдикции: сравнителен анализ“, 2021 г.

⁴⁴ Пак там, стр. 4.

⁴⁵ Пак там, стр. 26.

⁴⁶ Европейска комисия, експертна група на ЕС по политиката в областта на наказателното право, <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2760&msclid=56005123cfaf11ec8de3edb643537b59>.

- **Оценка на въздействието**

Предвид извънредната спешност не беше възможно да се извърши оценка на въздействието и съответното задължение беше отменено. Предложението за добавяне на нарушаването на ограничителните мерки към областите на престъпност, предвидени в член 83, параграф 1 от ДФЕС, само по себе си не оказва никакво въздействие върху националните правителства, регионалните или местните органи, стопанските субекти или гражданите.

- **Основни права**

Това предложение не определя, нито предопределя обхвата и съдържанието на вторичното законодателство, което ще бъде предложено впоследствие от Комисията, след като Съветът реши, с одобрението на Европейския парламент, да добави нарушаването на ограничителните мерки на Съюза към списъка на признатите от ЕС престъпления съгласно член 83, параграф 1 от ДФЕС. При сближаването на наказателните определения и санкциите ще трябва да се вземат предвид различията между системите на наказателното правосъдие на държавите членки, включително по отношение на наказанията. Освен това последващата директива ще трябва да е в съответствие с основните права и да спазва принципите, заложи в Хартата на основните права на Европейския съюз (Хартата)⁴⁷.

(4) ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Това предложение за добавяне на нарушаването на ограничителните мерки на Съюза към областите на престъпност, предвидени в член 83, параграф 1 от ДФЕС, само по себе си не създава никаква финансова или административна тежест за ЕС, националните правителства, регионалните или местните органи, стопанските субекти или гражданите.

(5) ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Подробно разяснение на отделните разпоредби на предложението**

Член 1

В съответствие с член 1 нарушаването на ограничителните мерки на Съюза ще бъде добавено като област на престъпност по смисъла на член 83, параграф 1 от ДФЕС.

Член 2

Член 2 се отнася до влизането в сила на решението на Съвета. С оглед на спешната необходимост от действия, това ще се случи на първия ден след деня на публикуването му в Официален вестник на Европейския съюз.

⁴⁷

Харта на основните права на Европейския съюз, ОВ С 326, 26.10.2012 г., стр. 391—407.

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за добавяне на нарушаването на ограничителните мерки на Съюза към областите на престъпност, предвидени в член 83, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз и по-специално член 83, параграф 1, трета алинея от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като взе предвид одобрението на Европейския парламент⁴⁸,

като има предвид, че:

- (1) Целта на това решение е да се добави нарушаването на ограничителните мерки на Съюза към областите на престъпност, предвидени в член 83, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).
- (2) В член 29 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) се предвижда, че Съветът може да приема решения, които определят подхода на Съюза по отделен въпрос от географско или тематично естество, включително ограничителни мерки.
- (3) В член 215 от ДФЕС на Съвета се дава възможност да приема ограничителни мерки срещу физически или юридически лица, недържавни групи или образувания, или да приема мерки, предвиждащи прекъсване или ограничаване, изцяло или частично, на икономическите и финансови отношения с една или няколко трети страни, въз основа на решение по член 29 от ДЕС. Държавите членки следва да имат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции за нарушения на регламентите на Съвета относно ограничителните мерки на Съюза.
- (4) За целите на настоящото решение ограничителните мерки на Съюза представляват мерки, попадащи в обхвата на член 29 от ДЕС и член 215 от ДФЕС, като например мерки за замразяване на финансови средства и икономически ресурси, забрани за предоставяне на средства и икономически ресурси и забрани за влизане на територията на държава — членка на Европейския съюз, както и секторни икономически мерки и оръжейно ембарго.

⁴⁸ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

- (5) Държавите членки следва да имат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции за нарушаване на всички ограничителни мерки на Съюза, включително задължения, например за докладване, установени в тях. Тези санкции следва също така да се отнасят и до заобикалянето на ограничителните мерки на Съюза.
- (6) Комисията осигури координация между държавите членки и агенциите на ЕС при прилагането на ограничителните мерки, приети в контекста на агресията на Русия срещу Украйна, и проучи взаимодействието между ограничителните мерки и мерките на наказателното право.
- (7) Понастоящем член 83, параграф 1 от ДФЕС не позволява установяване на минимални правила относно определянето и санкциите за нарушаването на ограничителните мерки на Съюза, тъй като тяхното нарушаване само по себе си все още не влиза в обхвата на областите на престъпност, изброени в този член. Понастоящем изброените области на престъпност са тероризъм, трафик на хора и сексуална експлоатация на жени и деца, незаконен трафик на наркотици, незаконен трафик на оръжия, изпирание на пари, корупция, фалшифициране на платежни средства, компютърна престъпност и организирана престъпност. Нарушаването на ограничителните мерки на Съюза обаче може да бъде свързано с престъпления, обхванати от някои от изброените области на престъпност, като тероризъм и изпирание на пари.
- (8) Критериите, посочени в член 83, параграф 1 от ДФЕС, отнасящи се до трансграничното измерение на дадена област на престъпност, а именно естеството или въздействието на престъпленията и специалната необходимост от общо противодействие, са взаимосвързани и следва да не се оценяват изолирано.
- (9) Нарушаването на ограничителните мерки следва да се квалифицира като област на престъпност, за да се гарантира ефективното прилагане на политиката на Съюза във връзка с ограничителните мерки. Нарушаването на ограничителните мерки вече е категоризирано като престъпление от мнозинството от държавите членки. Някои от държавите членки, които категоризират нарушаването на ограничителните мерки като престъпление, имат широки определения, като „нарушение на санкциите на ООН и ЕС“ или „нарушение на правилата на ЕС“, докато други имат по-подробни разпоредби, например за предоставяне на списък със забранени действия. Критериите, според които поведението се зачислява в рамките на наказателното право, са различни във всяка държава членка, но обикновено са свързани със степента му на сериозност (тежест) и се определят или от гледна точка на качествени (умишленост, груба небрежност), или на количествени (щети) характеристики.
- (10) Нарушаването на ограничителните мерки на Съюза е особено тежка област на престъпност, носеща подобно равнище на сериозност като областите на престъпност, които вече са изброени в член 83, параграф 1 от ДФЕС, тъй като може да продължи заплахите за международния мир и сигурност, да подкопае консолидирането и подкрепата за демокрацията, върховенството на закона и правата на човека, и да доведе до значителни икономически, социални/обществени и екологични щети. Заради подобни нарушения, физическите лица и образуванията, чиито активи биват замразени, или чиито дейности биват ограничени, продължават да имат достъп до своите активи и да подкрепят режимите, спрямо които са насочени ограничителните мерки, или

продължават да имат достъп до държавните фондове, от които се твърди, че са присвоявали публични средства. По подобен начин парите, генерирани от експлоатацията на стоки и природни ресурси, търгувани в нарушение на ограничителните мерки на Съюза, могат също да позволят на режимите, спрямо които са насочени тези ограничителни мерки, да купуват различни видове оръжия, с които да извършват своите престъпления. Нарушаването на ограничителните мерки на Съюза, свързани с търговията, може освен това да допринесе за незаконната експлоатация на природни ресурси в юрисдикцията, към която са насочени тези ограничителни мерки.

- (11) В своята Резолюция 1196 (1998 г.) от 16 септември 1998 г. Съветът за сигурност на ООН подчерта значението на засилването на ефективността на оръжейното ембарго като средство за намаляване на наличността на оръжия, с които да се водят въоръжени конфликти. В нея също така държавите се насърчават да разгледат, като вариант за изпълнение на задълженията им за изпълнение на решенията на Съвета за сигурност относно оръжейното ембарго, приемането на законодателство или други правни мерки, съгласно които нарушаването на оръжейното ембарго, установено от Съвета за сигурност, се третира като престъпление.
- (12) Обстоятелството, че държавите членки имат много различни определения и санкции за нарушаването на ограничителните мерки на Съюза съгласно тяхното административно и/или наказателно право, показва, че едно и също нарушение може да бъде обект на различни санкции и различни равнища на изпълнение. Това подкопава целите на Съюза за опазване на международния мир и сигурност и за защита на общите ценности на Съюза. Следователно съществува специална необходимост от общи действия на равнището на Съюза за справяне с нарушаването на ограничителните мерки на Съюза посредством наказателното право.
- (13) Нарушенията на ограничителните мерки на Съюза имат ясно, а понякога дори присъщо, трансгранично измерение. Те не само че обикновено се извършват от физически и юридически лица, осъществяващи своята дейност в световен мащаб, но в някои случаи ограничителните мерки на Съюза, като ограничения върху банковите услуги, дори забраняват трансграничните операции. Следователно по дефиниция тяхното нарушаване е поведение в трансграничен мащаб, което изисква общ трансграничен отговор на равнището на Съюза.
- (14) Различните определения и разнородните санкции за нарушаване на ограничителните мерки на Съюза съгласно административното и/или наказателното право на държавите членки представляват пречка за последователното прилагане на политиката на Съюза относно ограничителните мерки. Те биха могли да доведат дори до избиране на най-благоприятната правна система от страна на извършителите и до тяхната безнаказаност, тъй като нарушителите биха могли да изберат да извършват дейностите си в държавите членки, които предвиждат по-леки санкции за нарушаване на ограничителните мерки на Съюза. Хармонизирането също така би увеличило възпиращия ефект на санкциите за нарушаване на ограничителните мерки на Съюза.

- (15) Следователно нарушаването на ограничителните мерки на Съюза следва да се третира като „област на престъпност“, тъй като отговаря на критериите, посочени в член 83, параграф 1 от ДФЕС.
- (16) Общите действия на равнището на Съюза не само биха допринесли за еднакви условия на конкуренция между държавите членки, но също така биха засилили правоприлагането и съдебното сътрудничество за справяне с нарушаването на ограничителните мерки на Съюза; те биха допринесли и за постигане на равни условия в световен мащаб по отношение на правоприлагането и съдебното сътрудничество с трети държави в борбата с нарушаването на ограничителните мерки на Съюза.
- (17) Целта на настоящото решение, а именно добавянето на нарушаването на ограничителните мерки на Съюза към областите на престъпност, предвидени в член 83, параграф 1 от ДФЕС, трябва да бъде постигната на равнището на Съюза. Следователно то отговаря на принципа на субсидиарност, предвиден в член 5 от ДЕС. В съответствие с принципа на пропорционалност, уреден в същия член, настоящото решение не надхвърля необходимото за постигане на тази цел.
- (18) Следователно разширяването на списъка на областите на престъпност в член 83, параграф 1 от ДФЕС, така че да обхване нарушаването на ограничителните мерки на Съюза, е необходимо като първа стъпка, за да се даде възможност като втора стъпка да се приеме материално вторично законодателство, с което, наред с другото, да се установят минимални правила относно определенията и санкциите за нарушаване на ограничителните мерки на Съюза.
- (19) Настоящото решение не следва да засяга действията, които могат да бъдат предприети като втора стъпка. По-специално, то не следва да определя, нито да предопределя обхвата и съдържанието на вторичното законодателство, което ще бъде предложено впоследствие.
- (20) В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към ДЕС и към ДФЕС, Дания не участва в приемането на настоящото решение и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане.
- (21) [неучастие:] В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 21 относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към ДЕС и към ДФЕС, и без да се засяга член 4 от посочения протокол, Ирландия не участва в приемането на настоящото решение и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане.

ИЛИ [участие:] В съответствие с член 3 от Протокол № 21 относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към ДЕС и към ДФЕС, Ирландия е нотифицирала желанието си [, с писмо от ...] да участва в приемането и прилагането на настоящото решение.

- (22) Настоящото решение следва да влезе в сила по спешност в деня след деня на публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*, за да се даде възможност спешно да се приеме вторичното законодателство, с което се

установяват минимални правила относно определенията и санкциите за нарушаване на ограничителните мерки на Съюза,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Нарушаването на ограничителните мерки на Съюза се добавя като област на престъпност по смисъла на член 83, параграф 1 от ДФЕС.

Член 2

Настоящото решение влиза в сила на първия ден след деня на публикуването му в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател