

Bruksela, 1 czerwca 2022 r.
(OR. en)

9641/22

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2022/0176 (NLE)

JAI 783
COPEN 220

WNIOSEK

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	25 maja 2022 r.
Do:	Sekretariat Generalny Rady
Nr dok. Kom.:	COM(2022) 247 final
Dotyczy:	Wniosek dotyczący DECYZJI RADY w sprawie dodania naruszenia unijnych środków ograniczających do dziedzin przestępczości określonych w art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2022) 247 final.

Zał.: COM(2022) 247 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 25.5.2022 r.
COM(2022) 247 final

2022/0176 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

**w sprawie dodania naruszenia unijnych środków ograniczających do dziedzin
przestępczości określonych w art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii
Europejskiej**

UZASADNIENIE

(1) KONTEKST WNIOSKU

- **Przyczyny i cele wniosku**

(1) Wprowadzenie

Środki ograniczające są jednym z podstawowych narzędzi propagowania celów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa („WPZiB”), które określono w art. 21 Traktatu o Unii Europejskiej („TUE”). Cele te obejmują ochronę wartości Unii, utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz umacnianie i wspieranie demokracji, praworządności i praw człowieka.

Aby chronić te wartości, Unia może nakładać środki ograniczające wobec państw trzecich oraz osób prawnych lub fizycznych. Do środków takich zaliczają się ukierunkowane środki indywidualne, tj. ukierunkowane sankcje finansowe (zabezpieczenie mienia), ograniczenia wjazdu na terytorium (zakaz wjazdu na terytorium Unii Europejskiej) oraz środki sektorowe, tj. embargo na broń lub środki gospodarcze i finansowe (np. ograniczenia przywozowe i wywozowe, ograniczenia świadczenia niektórych usług, w tym usług bankowych)¹. Utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa ma szczególne znaczenie w kontekście obecnej inwazji Rosji na Ukrainę. Unia wprowadziła szereg środków ograniczających wobec osób i przedsiębiorstw z Rosji i Białorusi, a niektóre z tych środków sięgają 2014 r. W tym kontekście, aby poprawić koordynację wdrażania tych środków ograniczających na szczeblu unijnym, Komisja utworzyła grupę zadaniową „Freeze and Seize”². Zadaniem tej grupy jest zapewnienie koordynacji między państwami członkowskimi i agencjami unijnymi, takimi jak Europol i Eurojust, a ponadto zbadanie wzajemnego oddziaływania między środkami ograniczającymi a środkami z dziedziny prawa karnego.

Obecnie w Unii obowiązuje ponad czterdzieści systemów środków ograniczających. Niektóre z nich wdrażają środki ograniczające wprowadzone przez Organizację Narodów

¹ Środki ograniczające przyjmuje Rada. W pierwszej kolejności Rada przyjmuje decyzję w sprawie WPZiB na mocy art. 29 TUE. Środki przewidziane w decyzji Rady są wdrażane na szczeblu unijnym lub na szczeblu krajowym. Zgodnie z dotychczasową praktyką wdrażaniem środków takich jak embargo na broń lub ograniczenia wjazdu na terytorium zajmują się bezpośrednio państwa członkowskie, które są prawnie zobowiązane do działania zgodnie z przepisami decyzji Rady w sprawie WPZiB. Inne środki powodujące zerwanie lub częściowe lub całkowite ograniczenie stosunków gospodarczych z państwem trzecim, jak również indywidualne środki dotyczące zabezpieczenia środków finansowych i zasobów gospodarczych, zakazu udostępniania środków finansowych i zasobów gospodarczych, są wdrażane w drodze rozporządzenia przyjętego przez Radę, stanowiącą większość kwalifikowaną na wspólny wniosek Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Komisji, na mocy art. 215 TFUE. W obu tych rodzajach aktów można znaleźć przepisy przeciwdziałające obejściu (środków).

² Egzekwowanie sankcji przeciwko figurującym w wykazie oligarchom z Rosji i Białorusi: grupa zadaniowa Komisji „Freeze and Seize” zacieśnia współpracę z partnerami międzynarodowymi, komunikat prasowy Komisji Europejskiej z 17.3.2022, tekst dostępny pod adresem https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828; Grupa zadaniowa „Freeze and Seize”: UE zabezpieczyła dotychczas wartość prawie 30 mld euro mienie rosyjskich i białoruskich oligarchów i podmiotów, komunikat prasowy Komisji Europejskiej z 8.4.2022, tekst dostępny pod adresem https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373

Zjednoczonych, inne zostały przyjęte niezależnie przez Unię. Oprócz systemów odnoszących się do sytuacji w poszczególnych krajach Unia przyjęła również systemy horyzontalne wymierzone w rozprzestrzenianie i stosowanie broni chemicznej, cyberataki, naruszanie praw człowieka i terroryzm³. Środki ograniczające są wiążące dla państw członkowskich Unii oraz dla każdej osoby lub podmiotu podlegającego jurysdykcji państw członkowskich (podmioty z UE)⁴. Niespójne wdrażanie środków ograniczających zmniejsza ich skuteczność i zdolność Unii do prezentowania jednomyślnego stanowiska⁵. Wdrażanie i egzekwowanie unijnych środków ograniczających jest przede wszystkim obowiązkiem państw członkowskich. Właściwe organy państw członkowskich muszą ocenić, czy nastąpiło naruszenie przepisów odnośnego rozporządzenia Rady przyjętego na mocy art. 215 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”) i zastosować odpowiednie środki.

W tym zakresie w rozporządzeniach Unii systematycznie uwzględnia się przepis zobowiązujący państwa członkowskie do przyjęcia przepisów krajowych, w których przewiduje się skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje za naruszenie przepisów tych rozporządzeń⁶.

Co do zasady rozporządzenia te obejmują:

- środki ograniczające;
- klauzulę przeciwdziałającą obejściu, w ramach której zakazuje się świadomego i celowego udziału w działaniach mających na celu obejście przedmiotowych środków ograniczających⁷ oraz
- inne zobowiązania, w szczególności zgłaszanie działań podejmowanych w celu wdrożenia środków ograniczających (np. zgłaszanie władzom wartości zabezpieczonego mienia).

Art. 215 TFUE stanowi podstawę prawną do przyjmowania przez Radę „niezbędnych środków” w przypadku przyjęcia unijnych środków ograniczających. Podstawa prawna do

³ Ogólne informacje można znaleźć na mapie sankcji UE dostępnej pod adresem <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

⁴ Unijne środki ograniczające mają zastosowanie w obrębie jurysdykcji (terytorium) Unii: w odniesieniu do obywateli UE w każdym miejscu; w odniesieniu do przedsiębiorstw i organizacji utworzonych zgodnie z prawem państwa członkowskiego, z uwzględnieniem oddziałów przedsiębiorstw z UE w państwach trzecich; na pokładzie statków powietrznych lub morskich podlegających jurysdykcji państw członkowskich; Komisja Europejska, Często zadawane pytania: środki ograniczające (sankcje), tekst dostępny pod adresem https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/qanda_22_1401

⁵ Komunikat Komisji, „Europejski system gospodarczy i finansowy: wspieranie otwartości, wytrzymałości i odporności”, COM(2021) 32 final z 19.01.2021 r., sekcja 5 (wzmocnienie wdrażania i egzekwowania sankcji UE), s. 16, dostępny pod adresem <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0032&from=PL>. W tym samym komunikacie Komisja zauważa, że wdrażanie [unijnych środków ograniczających] nie jest tak spójne w ramach UE, jak być powinno. Prowadzi to do zaburzeń na jednolitym rynku, ponieważ unijne przedsiębiorstwa, w tym unijne spółki zależne zagranicznych przedsiębiorstw, mogą obchodzić zakazy. Budzi to również niepewność wśród podmiotów gospodarczych. Jak wspomniano, niespójne wdrażanie zmniejsza skuteczność [środków ograniczających] i zdolność UE do prezentowania jednomyślnego stanowiska. Oprócz innych inicjatyw, w strategii wezwano również do dalszej koordynacji działań Komisji i państw członkowskich w celu zapewnienia, aby krajowe sankcje za naruszenie unijnych środków ograniczających były skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

⁶ Zob. na przykład art. 8 rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie, tekst skonsolidowany jest dostępny pod adresem [EUR-Lex - 02014R0833-20220413 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/02014R0833-20220413-EN-EUR-Lex.europa.eu).

⁷ Należy zauważyć, że klauzula ta ma zastosowanie również w przypadku, gdy nie miało miejsca naruszenie środków ograniczających; wystarczy uczestnictwo w systemach utworzonych w tym celu.

przyjmowania środków ograniczających nie pozwala jednak na zbliżenie definicji zawartych w prawie karnym oraz rodzajów i poziomów sankcji karnych⁸.

Jak zostanie omówione bardziej szczegółowo w sekcjach poniżej, wobec braku harmonizacji na szczeblu unijnym systemy krajowe różnią się znacznie pod względem kryminalizacji naruszenia rozporządzeń Rady w sprawie unijnych środków ograniczających („naruszenie unijnych środków ograniczających”). Podobnie znaczne różnice dotyczą systemów sankcji karnych.

W związku z tym Komisja proponuje dodanie naruszenia unijnych środków ograniczających do dziedzin przestępczości określonych w art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”). Po osiągnięciu porozumienia przez Radę oraz wyrażeniu przez Parlament Europejski zgody na dodanie naruszenia unijnych środków ograniczających do dziedzin przestępczości określonych w art. 83 ust. 1 TFUE, Komisja będzie mogła przedstawić, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, wniosek dotyczący dyrektywy, która mogłaby zapewnić zbliżenie definicji przestępstw i sankcji.

Ze względu na pilną potrzebę pociągnięcia do odpowiedzialności osób i podmiotów figurujących w wykazie i zaangażowanych w naruszanie unijnych środków ograniczających, Komisja przyjmuje dziś również komunikat, wraz z załącznikiem, w którym przedstawiono główne elementy, jakie mogłaby zawierać przyszła dyrektywa w sprawie sankcji karnych za naruszenie unijnych przepisów dotyczących środków ograniczających⁹.

W sekcjach poniżej przeanalizowano problemy, do których odnosi się niniejszy wniosek, oraz ich przyczyny, a także negatywne konsekwencje aktualnej sytuacji. Następnie przedstawione zostaną cele wniosku oraz jego wartość dodana, w tym powody, dla których spełnia on kryteria uzasadniające dodanie dziedziny przestępczości do art. 83 ust. 1 TFUE.

(2) Problemy, do których odnosi się niniejszy wniosek

Wraz z intensyfikacją przyjmowania unijnych środków ograniczających w ciągu ostatnich dziesięcioleci¹⁰ nasiliły się również próby ich unikania, w tym przez podmioty figurujące w wykazie środków ograniczających, które dysponują odpowiednimi zasobami i są w stanie korzystać z „pośredników” (prawników, notariuszy itp.) i „narzędzi” (złożonych struktur prawnych służących np. do ukrywania własności rzeczywistej mienia), aby uniknąć ich stosowania.

W tym kontekście szczególne znaczenie ma sprawozdanie europejskiej sieci punktów kontaktowych ds. osób odpowiedzialnych za ludobójstwo, zbrodnie przeciwko ludzkości oraz zbrodnie wojenne („sieć punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa”)¹¹ z 2021 r. W oparciu o ocenę porównawczą sytuacji w państwach członkowskich w sprawozdaniu sieci

⁸ Zbliżenie definicji i sankcji przewidzianych w prawie karnym nie może odbywać się w oparciu o pozalegisłacyjną podstawę prawną art. 29 TUE i art. 215 TFUE.

⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: „W kierunku dyrektywy w sprawie sankcji karnych za naruszenie unijnych środków ograniczających”, COM(2022) 249 z 25.05.2022 r.

¹⁰ Zob. mapa sankcji UE, przypis 1 powyżej.

¹¹ Decyzja Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. ustanawiająca europejską sieć punktów kontaktowych dotyczących osób odpowiedzialnych za ludobójstwo, zbrodnie przeciw ludzkości oraz zbrodnie wojenne (2002/494/WSiSW); Eurojust, sieć punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa, zob. <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2>

punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa wskazano, że w praktyce do odpowiedzialności skutecznie pociąga się jedynie bardzo nieliczne osoby fizyczne lub prawne odpowiedzialne za naruszenie unijnych środków ograniczających¹². W sprawozdaniu tym zauważono jednak również, że „w ostatnim czasie można zaobserwować pozytywną tendencję, jeśli chodzi o liczbę wszczętych działań w zakresie egzekwowania prawa i wzrost sankcji nakładanych przez niektóre organy krajowe”¹³.

Pomimo pozytywnych tendencji w niektórych państwach członkowskich, wydaje się, że zaledwie w kilku z nich toczą się postępowania sądowe w związku z naruszeniem unijnych środków ograniczających¹⁴. Może to świadczyć o tym, że w wielu państwach członkowskich nie przywiązuje się wystarczającej wagi do prowadzenia dochodzeń w sprawie naruszenia unijnych środków ograniczających i ich ścigania. Ponadto organy ścigania napotykają poważne przeszkody związane ze szczególną kategorią przestępców, ofiar i złożonym charakterem danych przestępstw (lub ich połączeń).

Naruszenia unijnych środków ograniczających mają często charakter transgraniczny. Na przykład może zdarzyć się, że przedsiębiorstwo kupuje sprzęt, korzystając z usług zagranicznego pośrednika, wiedząc, że prawdziwymi sprzedawcami są państwa, podmioty i osoby podlegające środkom ograniczającym¹⁵. W przypadku zabezpieczenia mienia bank międzynarodowy może przykładowo ułatwić przekazanie „zabezpieczonego” jachtu należącego do osoby figurującej w wykazie. W takim niedozwolonym przeniesieniu własności może uczestniczyć kancelaria prawna, która pomaga w popełnieniu przestępstwa, przygotowując dokumenty sprzedaży jachtu, a w niektórych przypadkach – skorumpowany urzędnik państwowy, który zezwala na zmianę własności tego jachtu. Dodatkowym sposobem na ukrycie pochodzenia płatności za jacht może być również pranie pieniędzy lub tworzenie przedsiębiorstwa fasadowego.

Ponieważ często nie ma bezpośrednich ofiar naruszenia środków ograniczających, dochodzenie i ściganie w związku z naruszeniem zależy od wykrycia przez właściwe organy krajowe. Ważną rolę w zgłaszaniu przypadków naruszeń środków ograniczających odgrywają zgłoszenia sygnalistów¹⁶ lub skargi organizacji społeczeństwa obywatelskiego¹⁷.

Jeżeli chodzi o interakcję między podejściem państw członkowskich do kryminalizacji naruszeń unijnych środków ograniczających oraz środkami konfiskaty, należy zauważyć, że w większości państw członkowskich konfiskata jest możliwa wyłącznie na podstawie wyroku

¹² Sieć punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa, *Ściganie naruszeń sankcji (środków ograniczających) w jurysdykcjach krajowych: analiza porównawcza*, 2021, s. 4. Przegląd odpowiednich przepisów państw członkowskich i państw obserwatorów sieci znajduje się w załączniku do sprawozdania ekspertów, zob. https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf; w związku z prezentacją w Grupie Roboczej Rady ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (COPEN) sprawozdanie opublikowano również w dok. Rady nr 7274 z 16 marca 2022 r.

¹³ Sieć punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa, *Ściganie naruszeń sankcji (środków ograniczających) w jurysdykcjach krajowych: analiza porównawcza*, 2021, s. 13.

¹⁴ Wybrane przypadki można znaleźć w dokumencie sieci punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa, *Ściganie naruszeń sankcji (środków ograniczających) w jurysdykcjach krajowych: analiza porównawcza*, 2021, s. 14.

¹⁵ Tamże, s. 19–20.

¹⁶ Narzędzie służące sygnalizowaniu naruszeń sankcji UE, dostępne pod adresem: <https://eusanctions.integrityline.com/frontpage>.

¹⁷ Przykładem jest sprawa Lafarge oparta na zawiadomieniu o podejrzeniu popełnienia przestępstwa złożonym przez dwie organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz 11 byłych syryjskich pracowników Lafarge, omówiona w dokumencie sieci punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa, *Ściganie naruszeń sankcji (środków ograniczających) w jurysdykcjach krajowych: analiza porównawcza*, 2021, sekcja 4.2, s. 17; sprawa nr 19-87.367 – Cour de Cassation (Francja), 7 września 2021 r., tłumaczenie na język angielski dostępne pod adresem: https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/21.09.07_cour_de_cassation_decision.pdf.

skazującego lub przynajmniej stwierdzonych powiązań z działalnością przestępczą. Nawet jeśli w kilku państwach członkowskich naruszenie środków ograniczających uznaje się za przestępstwo, różnice między państwami członkowskimi mogą prowadzić do zróżnicowanego podejścia w sprawach transgranicznych.

(3) Przyczyny leżące u źródła problemów

Osoby zaangażowane w nielegalne praktyki dotyczące unijnych środków ograniczających mogą wykorzystywać fakt, że w prawie administracyjnym lub karnym poszczególnych państw członkowskich obowiązują bardzo różne definicje i sankcje za naruszenie unijnych środków ograniczających¹⁸. Niektóre państwa członkowskie stosują szerokie definicje, takie jak: „naruszenie sankcji ONZ i UE” lub „naruszenie przepisów UE”¹⁹. W innych państwach członkowskich obowiązują bardziej szczegółowe przepisy, np. określające wykaz zakazanych praktyk²⁰.

Na podstawie odpowiedzi otrzymanych na pytania zawarte w kwestionariuszu rozesłanym przez sieć punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa, dalszych konsultacji²¹ i dodatkowych analiz, które Komisja przeprowadziła w związku z niniejszym wnioskiem, można stwierdzić, że w 13 państwach członkowskich naruszenie unijnych środków ograniczających może stanowić wykroczenie o charakterze administracyjnym albo przestępstwo. Kryteria, zgodnie z którymi dana praktyka podlega jednemu lub drugiemu systemowi, są różne w poszczególnych państwach członkowskich, ale zazwyczaj są one związane z jej wagą (poważnym charakterem) lub określane w kategoriach jakościowych (zamiar, poważne zaniedbanie) lub ilościowych (szkoda)²². W 12 państwach członkowskich naruszenie unijnych środków ograniczających jest wyłącznie przestępstwem. W dwóch państwach członkowskich szczególne przestępstwo, jakim jest naruszenie unijnych środków ograniczających, może skutkować jednak wyłącznie sankcjami administracyjnymi²³.

Tabela: Kategorie naruszenia unijnych środków ograniczających

¹⁸ Tamże, sekcja 5, s. 22.

¹⁹ Na przykład art. 459 francuskiego kodeksu celnego (*Code des douanes*) stanowi, że „każda osoba, która narusza lub próbuje naruszyć gospodarcze i finansowe środki ograniczające przyjęte (i) na szczeblu UE na podstawie art. 215 TFUE lub (ii) na podstawie umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Francję, podlega karze do pięciu lat pozbawienia wolności. Postępowanie w związku z takimi przestępstwami można wszcząć również przeciwko osobom prawnym”, zob. sieć punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa, *Ściganie naruszeń sankcji (środków ograniczających) w jurysdykcjach krajowych: analiza porównawcza*, 2021, załącznik. wersję oryginalną w języku francuskim można znaleźć na stronie: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071570/?msclid=ad92a692cece11ec9180daeb34a1af50>; podobne przepisy obowiązują w Belgii, w Czechach, na Cyprze i na Litwie, zob. sieć punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa, *Ściganie naruszeń sankcji (środków ograniczających) w jurysdykcjach krajowych: analiza porównawcza*, 2021, załącznik.

²⁰ Na przykład art. 18 ust. 2 i art. 19 ust. 5 niemieckiej ustawy o handlu zagranicznym i płatnościach (*Außenwirtschaftsgesetz*), zob.

https://www.gesetze-im-internet.de/awg_2013/?msclid=77c4bc27ced011ecad0f49edf9add31e. Innymi państwami członkowskimi, w których prawo krajowe wykracza poza zwykłą kryminalizację naruszeń unijnych środków ograniczających, są na przykład Węgry i Słowenia, zob. sieć punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa, *Ściganie naruszeń sankcji (środków ograniczających) w jurysdykcjach krajowych: analiza porównawcza*, 2021, sekcja 5, załącznik.

²¹ Sieć punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa, *Ściganie naruszeń sankcji (środków ograniczających) w jurysdykcjach krajowych: analiza porównawcza*, 2021, załącznik.

²² Sieć punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa, *Ściganie naruszeń sankcji (środków ograniczających) w jurysdykcjach krajowych: analiza porównawcza*, 2021, sekcja 5.1, s. 22;

²³ Tamże.

Kategorie naruszenia unijnych środków ograniczających	Państwa członkowskie
Naruszenie środków ograniczających jest przestępstwem albo wykroczeniem o charakterze administracyjnym.	BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, IT, LT, AT, PL, RO, SI
Naruszenie środków ograniczających jest przestępstwem.	DK, FR, HR, CY, LV, LU, HU, MT, NL, PT, FI, SE
Naruszenie środków ograniczających jest wykroczeniem o charakterze administracyjnym.	ES, SK

Jeśli chodzi o kary pozbawienia wolności, w 14 państwach członkowskich maksymalna długość kary wynosi 2–5 lat, natomiast w ośmiu państwach członkowskich możliwe są kary maksymalnie 8–12 lat²⁴. Maksymalna grzywna, jaką można nałożyć za naruszenie unijnych środków ograniczających – jako przestępstwo lub wykroczenie o charakterze administracyjnym – jest bardzo zróżnicowana w poszczególnych państwach członkowskich i wynosi od 1 200 EUR do 500 000 EUR²⁵. Czternaście państw członkowskich przewiduje odpowiedzialność osób prawnych za naruszenie unijnych środków ograniczających²⁶. Dwanaście państw członkowskich przewiduje sankcje administracyjne, w szczególności grzywny, które można nakładać na osoby prawne w przypadku naruszenia sankcji przez ich pracowników (lub co najmniej kierownictwo)²⁷. Maksymalne grzywny dla osób prawnych sięgają od 133 000 EUR do 37,5 mln EUR²⁸.

Naruszenie unijnych środków ograniczających jest karane za pomocą środków z dziedziny prawa karnego także w szeregu państw trzecich, takich jak Kanada²⁹ i Stany Zjednoczone („USA”). Amerykański Departament Sprawiedliwości sprawuje jurysdykcję karną w sprawach umyślnego naruszenia środków ograniczających zgodnie z ustawą o uprawnieniach gospodarczych na wypadek międzynarodowej sytuacji nadzwyczajnej („ustawa IEPPA”)³⁰ i ustawą o handlu z wrogiem (ang. *Trading with the Enemy*)³¹. Zgodnie z art. 206 ustawy IEPPA sankcje karne z tytułu umyślnego naruszenia środków ograniczających obejmują karę pozbawienia wolności do maksymalnie 20 lat oraz grzywnę w wysokości maksymalnie 1 mln USD³². Organy USA nakładają wysokie grzywny karne z tytułu naruszenia środków ograniczających.

²⁴ Tamże, sekcja 5.2, s. 23.

²⁵ Tamże, sekcja 5.1, s. 24.

²⁶ Tamże, na podstawie sprawozdania sieci punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa i dalszego dochodzenia Komisji.

²⁷ Tamże, sekcja 5.3, s. 24.

²⁸ Tamże, sekcja 5.1, s. 24.

²⁹ Sieć punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa, *Ściganie naruszeń sankcji (środków ograniczających) w jurysdykcjach krajowych: analiza porównawcza*, 2021, s. 13.

³⁰ 50 U.S.C., art. 1701-06 (2011); Służba Badawcza Kongresu, *Ustawa o uprawnieniach gospodarczych na wypadek międzynarodowej sytuacji nadzwyczajnej: geneza, ewolucja i zastosowanie*, marzec 2022, dostępna pod adresem: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618/8>

³¹ 50 U.S.C., art. 4301-41 (2009);

³² Ustawa IEPPA, art. 206: § 510.701 Sankcje: „a) art. 206 ustawy o uprawnieniach gospodarczych na wypadek międzynarodowej sytuacji nadzwyczajnej (50 U.S.C. 1705) (ustawa IEPPA) ma zastosowanie do naruszeń przepisów jakiegokolwiek licencji, orzeczenia, rozporządzenia, zarządzenia, dyrektywy lub instrukcji wydanej nakazem lub upoważnieniem lub zgodnie z nakazem lub upoważnieniem Sekretarza Skarbu zgodnie z niniejszą częścią lub w inny sposób na podstawie ustawy IEPPA (...) (3) Osoba, która umyślnie dopuszcza się, umyślnie usiłuje dopuścić się, umyślnie spiskuje

(4) Negatywne konsekwencje *status quo*

Jeżeli organy ścigania i organy sądowe nie dysponują odpowiednimi narzędziami i zasobami, aby zapobiegać naruszeniu unijnych środków ograniczających, wykrywać je, prowadzić dochodzenia w jego sprawie i je ścigać, wyznaczone osoby fizyczne i prawne, których mienie zabezpieczono, w praktyce mogą nadal uzyskiwać dostęp do swojego mienia i wspierać reżimy, przeciwko którym skierowane są unijne środki ograniczające.

Ponadto z faktu, że państwa członkowskie mają bardzo różne definicje i niejednolite sankcje za naruszenie unijnych środków ograniczających w swoim prawie administracyjnym lub karnym, wynika, że to samo naruszenie może być karane różnymi sankcjami i na różnych poziomach egzekwowania. Z politycznego punktu widzenia osłabia to egzekwowanie unijnych środków ograniczających i podważa wiarygodność celów Unii.

Ponadto korzyści uzyskane z wykorzystywania towarów i zasobów naturalnych będących przedmiotem wymiany handlowej z naruszeniem unijnych środków ograniczających mogą również umożliwić podmiotom lub osobom, przeciwko którym skierowano te środki ograniczające, zakup broni i uzbrojenia, przy pomocy których mogłyby one popełniać przestępstwa³³. Naruszenie ograniczeń przywozu może ponadto przyczynić się do nielegalnego wykorzystywania towarów i zasobów naturalnych w państwie, którego dotyczą te środki ograniczające³⁴, a co za tym idzie do szkód w środowisku i społeczeństwie.

(5) Cele wniosku

W tym kontekście oraz ze względu na pilną potrzebę położenia kresu bezkarności za naruszenia środków ograniczających w następstwie inwazji Rosji na Ukrainę niniejszy wniosek ma na celu wszczęcie procedury określonej w art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE. Zgodnie z tą procedurą, w zależności od rozwoju przestępczości, Rada może przyjąć decyzję określającą inne dziedziny przestępczości spełniające kryteria, o których mowa w art. 83 ust. 1 TFUE. Powinny to być dziedziny „szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, wynikającym z rodzaju lub skutków tych przestępstw lub ze szczególnej potrzeby wspólnego ich zwalczania”³⁵. Rada stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

Art. 83 ust. 1 TFUE nie pozwala obecnie na ustanowienie norm minimalnych odnoszących się do definicji i sankcji za jakiegokolwiek naruszenie, w tym obejście, unijnych środków ograniczających, ponieważ naruszenia unijnych środków ograniczających jako takiego nie uwzględniono jeszcze w dziedzinach przestępczości wymienionych w tym artykule. Dziedzinami przestępczości figurującymi obecnie w wykazie są: terroryzm, handel ludźmi, seksualne wykorzystywanie dzieci, handel narkotykami, handel bronią, korupcja, pranie

w celu dopuszczenia się lub pomaga dopuścić się lub podżega do dopuszczenia się naruszenia jakiejkolwiek licencji, zarządzenia, rozporządzenia lub zakazu, może, w przypadku wyroku skazującego, zostać ukarana grzywną w wysokości nieprzekraczającej 1 000 000 USD lub, w przypadku osoby fizycznej, pozbawieniem wolności na okres nie dłuższy niż 20 lat, lub podlega obu tym karom”.

³³ Sieć punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa, *Ściganie naruszeń sankcji (środków ograniczających) w jurysdykcjach krajowych: analiza porównawcza*, 2021, s. 14.

³⁴ Tamże, s. 5.

³⁵ Art. 83 ust. 1 TFUE.

pieniędzy, fałszowanie środków płatniczych, przestępczość komputerowa i przestępczość zorganizowana. Naruszenie unijnych środków ograniczających może być jednak związane z przestępstwami objętymi niektórymi z wymienionych dziedzin przestępczości, takimi jak terroryzm i pranie pieniędzy.

Kryteria, o których mowa w art. 83 ust. 1 TFUE, odnoszące się do wymiaru transgranicznego określonej dziedziny przestępczości, a mianowicie rodzaj lub skutki przestępstw oraz szczególnie potrzeba wspólnego ich zwalczania, są wzajemnie powiązane i nie należy ich oceniać oddzielnie. W przypadku naruszenia unijnych środków ograniczających kryteria te są spełnione, ponieważ:

- po pierwsze, naruszenie unijnych środków ograniczających należy uznać za dziedzinę przestępczości w celu zapewnienia skutecznej realizacji polityki Unii w zakresie środków ograniczających. Naruszenie środków ograniczających już teraz uznaje się za przestępstwo w większości państw członkowskich. Spośród państw członkowskich, które uznają naruszenie środków ograniczających za przestępstwo, niektóre stosują szerokie definicje, takie jak: „naruszenie sankcji ONZ i UE” lub „naruszenie przepisów UE”, natomiast inne mają bardziej szczegółowe przepisy, np. przedstawienie wykazu zakazanych praktyk. Kryteria, zgodnie z którymi dana praktyka wchodzi w zakres prawa karnego, są różne w poszczególnych państwach członkowskich, ale zazwyczaj są one związane z jej wagą (poważnym charakterem) albo określane w kategoriach jakościowych (zamiar, poważne zaniedbanie) lub ilościowych (szkoda);
- po drugie, jest to szczególnie poważna dziedzina przestępczości, która pod względem wagi jest podobna do dziedzin przestępczości wymienionych już w art. 83 ust. 1 TFUE, ponieważ może utrzymywać zagrożenia dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, podważać umacnianie i wspieranie demokracji, praworządności i praw człowieka oraz powodować znaczne szkody w gospodarce, społeczeństwie i środowisku. Wyznaczone osoby fizyczne i prawne, których mienie zabezpieczono, w praktyce mogą nadal uzyskiwać dostęp do swojego mienia i wspierać reżimy, przeciwko którym skierowane są środki ograniczające. Podobnie środki pieniężne uzyskane z wykorzystywania zasobów naturalnych będących przedmiotem wymiany handlowej z naruszeniem unijnych środków ograniczających mogą również umożliwiać reżimom, przeciwko którym skierowano te środki ograniczające, zakup broni i uzbrojenia, przy pomocy których popełniają przestępstwa. Naruszenie unijnych środków ograniczających może ponadto przyczynić się do nielegalnego wykorzystywania towarów i zasobów naturalnych w reżimie, którego dotyczą te środki ograniczające;
- po trzecie, naruszenia unijnych środków ograniczających mają wyraźny wymiar transgraniczny, który niekiedy jest wręcz wpisany w ich naturę. Nie tylko są one zazwyczaj popełniane przez osoby fizyczne i prawne działające na skalę globalną, ale w niektórych przypadkach unijne środki ograniczające, takie jak ograniczenia przywozowe i wywozowe oraz ograniczenia dotyczące usług bankowych, wręcz zakazują prowadzenia operacji transgranicznych. Naruszenie takich ograniczeń jest zatem już z definicji praktyką o wymiarze transgranicznym, wymagającą wspólnej transgranicznej reakcji na szczeblu Unii;
- po czwarte, z faktu, że państwa członkowskie mają bardzo różne definicje i stosują bardzo różne sankcje za naruszenie unijnych środków ograniczających w swoim

prawie administracyjnym lub karnym, wynika, że to samo naruszenie może być karane różnymi sankcjami i na różnych poziomach egzekwowania. Podważa to cele Unii, jakimi są zagwarantowanie ochrony międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz poszanowanie wspólnych wartości Unii. W związku z tym istnieje szczególnie potrzeba podjęcia wspólnych działań na szczeblu Unii, pozwalających na przeciwdziałanie naruszaniu unijnych środków ograniczających za pomocą środków z dziedziny prawa karnego;

- po piąte, odmienne definicje naruszenia unijnych środków ograniczających i niejednolite sankcje za te naruszenia w prawie administracyjnym lub karnym państw członkowskich stanowią przeszkodę w spójnym stosowaniu polityki Unii w dziedzinie środków ograniczających. Mogą one nawet prowadzić do wybierania przez sprawców sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy (ang. *forum-shopping*), a ostatecznie do ich bezkarności, ponieważ mogą oni zdecydować się na prowadzenie działalności w państwach członkowskich, które przewidują mniej surowe reakcje na naruszanie unijnych środków ograniczających. Harmonizacja zwiększyłaby również odstraszający skutek sankcji za naruszenie unijnych środków ograniczających.

Oprócz spełnienia kryteriów, o których mowa w art. 83 ust. 1 TFUE, wspólne działanie na szczeblu Unii przyczyniłoby się nie tylko do stworzenia równych warunków w państwach członkowskich, ale także do stworzenia równych warunków w skali globalnej oraz do współpracy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości w zakresie przeciwdziałania naruszaniu środków ograniczających.

Jak zostanie to szerzej omówione poniżej, wniosek dotyczący dodania naruszenia unijnych środków ograniczających do dziedzin przestępczości określonych w art. 83 ust. 1 TFUE stanowi uzupełnienie wniosku Komisji³⁶, który ma na celu zmianę dyrektywy w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej oraz decyzji Rady dotyczącej biur ds. odzyskiwania mienia³⁷. Nowa dyrektywa w sprawie odzyskiwania i konfiskaty mienia, której dotyczy wniosek, miałaby zastosowanie do naruszenia unijnych środków ograniczających w zakresie, w jakim przestępstwo to zostałoby zharmonizowane w prawie Unii.

Gdy Rada, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, wyrazi zgodę na dodanie naruszenia unijnych środków ograniczających do dziedzin przestępczości określonych w art. 83 ust. 1 TFUE, Komisja będzie mogła przedstawić, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie naruszenia unijnych środków ograniczających. Jak wspomniano, Komisja przyjmuje dziś również komunikat oraz załącznik do niego, gdzie przedstawiono główne elementy, jakie mogłaby zawierać przyszła dyrektywa w sprawie sankcji karnych za naruszenie unijnych przepisów dotyczących środków ograniczających³⁸.

³⁶ Komisja Europejska, Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odzyskiwania i konfiskaty mienia, COM(2002) 245 z 25.5.2002.

³⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej, Dz.U. L 127 z 29.4.2014, s. 39; decyzja Rady 2007/845/WSiSW z dnia 6 grudnia 2007 r. dotycząca współpracy pomiędzy biurami ds. odzyskiwania mienia w państwach członkowskich w dziedzinie wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem, Dz.U. L 332 z 18.12.2007, s. 103.

³⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: „W kierunku dyrektywy w sprawie sankcji karnych za naruszenie unijnych środków ograniczających”, COM(2022) 249 z 25.5.2022.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

W art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej („TUE”) określono wspólne wartości Unii – godność osoby ludzkiej, wolność, demokrację, równość, państwo prawne oraz poszanowanie praw człowieka. Skuteczne egzekwowanie środków ograniczających, w tym za pomocą środków z dziedziny prawa karnego mających na celu przeciwdziałanie naruszeniu środków ograniczających, wspiera podtrzymywanie takich wspólnych wartości w Unii i poza nią.

Ponadto Unia stanowi przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w poszanowaniu praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych państw członkowskich. Jej celem jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa za pomocą środków obejmujących zapobieganie przestępczości, rasizmowi i ksenofobii oraz zwalczanie tych zjawisk. Zgodnie z art. 83 ust. 1 TFUE Parlament Europejski i Rada mogą ustanowić normy minimalne odnoszące się do określania przestępstw oraz sankcji w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, wynikające z rodzaju lub skutków tych przestępstw lub ze szczególnej potrzeby wspólnego ich zwalczania.

Jak już wspomniano, umożliwienie zbliżenia definicji i sankcji przewidzianych w prawie karnym za naruszenie unijnych środków ograniczających będzie uzupełnieniem wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy w sprawie odzyskiwania i konfiskaty mienia, wdrażającej strategię w zakresie unii bezpieczeństwa³⁹ oraz unijną strategię zwalczania przestępczości zorganizowanej⁴⁰.

Celem niniejszego wniosku jest wzmocnienie zdolności organów krajowych w zakresie wykrywania, identyfikacji, zabezpieczania mienia stanowiącego korzyści pochodzące z przestępstwa lub narzędzi służących do popełnienia przestępstwa oraz zarządzania tym mieniem. Ponadto przewidziano w nim wzmocnione ramy prawne dotyczące konfiskaty, w tym szczególne przypadki, w których nie ma możliwości skazania za określone przestępstwo.

Ponadto nowy wniosek przyczynia się do skutecznego wdrażania środków ograniczających poprzez nałożenie na państwa członkowskie wymogu umożliwienia wykrywania i identyfikacji mienia związanego z naruszeniami unijnych środków ograniczających określonych w prawie krajowym oraz poprzez umożliwienie stosowania zmienionych przepisów dotyczących odzyskiwania i konfiskaty mienia w odniesieniu do przestępstw związanych z naruszeniem unijnych środków ograniczających.

Po przyjęciu dyrektywy zbliżającej definicje i sankcje związane z naruszeniem unijnych środków ograniczających, której potencjalne elementy omówiono szerzej we wspomnianym komunikacie przyjętym również w dniu dzisiejszym, przepisy dotyczące środków wykrywania i identyfikacji, zabezpieczania, zarządzania i konfiskaty zaczęłyby obowiązywać do mienia związanego z naruszeniem unijnych środków ograniczających. Ostatecznie przedmiotem środków konfiskaty mogą stać się korzyści z naruszenia unijnych środków ograniczających, na przykład w przypadkach, w których osoby i przedsiębiorstwa udostępniałyby środki finansowe osobom objętym ukierunkowanymi sankcjami finansowymi

³⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii UE w zakresie unii bezpieczeństwa, COM(2020) 605 final z 24.7.2020.

⁴⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie unijnej strategii zwalczania przestępczości zorganizowanej, COM(2021) 170 final z 14.4.2021.

(tj. zabezpieczeniem mienia). Jednocześnie przedmiotem konfiskaty mogą być również narzędzia wykorzystywane do dopuszczania się naruszenia środków ograniczających.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Rozporządzenia Rady w sprawie unijnych środków ograniczających

Ustanowienie norm minimalnych odnoszących się do zawartych w prawie karnym definicji naruszenia środków ograniczających i sankcji za ich naruszenie na podstawie art. 83 ust. 1 TFUE wzmocniłoby egzekwowanie środków ograniczających w państwach członkowskich, uzupełniając w ten sposób środki wprowadzane zgodnie z art. 29 TUE i art. 215 TFUE. Komisja i Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa zaproponowały wzmocnienie przepisu dotyczącego sankcji w rozporządzeniu nr 833/2014 i rozporządzeniu nr 269/2014 w ramach szóstego pakietu środków ograniczających w odpowiedzi na rosyjską agresję przeciwko Ukrainie. Zmienione przepisy zobowiązywałyby państwa członkowskie do ustanowienia przepisów dotyczących sankcji, w tym w stosownych przypadkach sankcji karnych, mających zastosowanie w przypadku naruszeń wspomnianych rozporządzeń oraz do wprowadzenia wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia ich wykonywania. Sankcje te muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Państwa członkowskie muszą także przewidzieć odpowiednie środki konfiskaty korzyści z takich naruszeń. Jak już wspomniano, art. 29 TUE i art. 215 TFUE nie stanowią jednak podstawy prawnej zbliżenia definicji zawartych w prawie karnym oraz rodzajów i poziomów sankcji karnych.

Komunikat Komisji pt. „Europejski system gospodarczy i finansowy” z 2021 r.

Ponadto w komunikacie pt. „Europejski system gospodarczy i finansowy: wspieranie otwartości, wytrzymałości i odporności”⁴¹ z 2021 r. Komisja zauważa, że wdrażanie [unijnych środków ograniczających] nie jest tak spójne w ramach Unii, jak być powinno. Prowadzi to do zakłóceń na jednolitym rynku, ponieważ unijne przedsiębiorstwa, w tym unijne spółki zależne zagranicznych przedsiębiorstw, mogą znaleźć sposoby na obejście środków ograniczających. Budzi to również niepewność wśród podmiotów gospodarczych. Jak wspomniano, niespójne wdrażanie zmniejsza skuteczność [unijnych środków ograniczających] i zdolność Unii do prezentowania jednomyślnego stanowiska. Oprócz innych inicjatyw, w strategii wezwano również do dalszej koordynacji działań Komisji i państw członkowskich w celu zapewnienia, aby krajowe sankcje za naruszenie unijnych środków ograniczających były skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

(2) PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

Zgodnie z art. 83 ust. 1 TFUE Parlament Europejski i Rada mogą ustanowić normy minimalne odnoszące się do określania przestępstw oraz sankcji w dziedzinach szczególnie

⁴¹ COM(2021) 32 final z 19.1.2021.

poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, wynikające z rodzaju lub skutków tych przestępstw lub ze szczególnej potrzeby wspólnego ich zwalczania. We wspomnianym artykule wymieniono następujące dziedziny przestępczości: terroryzm, handel ludźmi oraz seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie pieniędzy, korupcja, fałszowanie środków płatniczych, przestępczość komputerowa i przestępczość zorganizowana. W obecnym kształcie wykaz ten nie pozwala na ustanowienie norm minimalnych odnoszących się do definicji naruszenia środków ograniczających i sankcji za ich naruszenie.

Niniejszy wniosek ma na celu wszczęcie procedury określonej w art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE. Zgodnie z tą procedurą, w zależności od rozwoju przestępczości Rada może przyjąć decyzję określającą inne dziedziny przestępczości spełniające kryteria, o których mowa w art. 83 ust. 1 TFUE, w tym przypadku naruszenie unijnych środków ograniczających. Rada stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Uzasadnienie, w jaki sposób w tym przypadku spełniono kryteria określone w art. 83 ust. 1 TFUE, omówiono w sekcji 1.5 powyżej.

- **Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

Cel niniejszej decyzji, a mianowicie dodanie naruszenia unijnych środków ograniczających do dziedzin przestępczości określonych w art. 83 ust. 1 TFUE, musi zostać osiągnięty na szczeblu Unii. W związku z tym jest on zgodny z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 TUE. W tym konkretnym przypadku potrzebę działania na szczeblu Unii wykazano dodatkowo, przedstawiając sposób spełnienia kryteriów określonych w art. 83 ust. 1 TFUE (sekcja 1.5 powyżej).

- **Proporcjonalność**

Zgodnie z zasadą proporcjonalności żaden środek proponowany przez Komisję nie powinien wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia jego celu. Decyzja dotycząca dodania naruszenia unijnych środków ograniczających do wykazu przestępstw unijnych określonych w art. 83 ust. 1 TFUE byłaby proporcjonalna, biorąc pod uwagę fakt, że spełniono kryteria określone w art. 83 ust. 1 TFUE. Ponadto decyzja ta pozostałaby bez uszczerbku dla działań, które mogłyby zostać podjęte w ramach drugiego kroku. W szczególności nie określa ani nie ogranicza zakresu i treści prawa wtórnego, które może być przedmiotem dalszych wniosków.

- **Wybór instrumentu**

Niniejszy wniosek ma na celu wszczęcie procedury określonej w art. 83 ust. 1 akapit trzeci. Zgodnie z tą procedurą, w zależności od rozwoju przestępczości Rada może przyjąć decyzję określającą inne dziedziny przestępczości spełniające kryteria, o których mowa w art. 83 ust. 1 TFUE, w tym przypadku naruszenie środków ograniczających. Rada stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

(3) WYNIKI OCEN EX POST, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

• Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej

Po inwazji Rosji na Ukrainę, na początku marca 2022 r. Komisja powołała grupę zadaniową „Freeze and Seize”. Celem grupy jest zapewnienie koordynacji między państwami członkowskimi w zakresie egzekwowania unijnych środków ograniczających wobec osób i przedsiębiorstw z Rosji i Białorusi znajdujących się w wykazie oraz zbadanie wzajemnego oddziaływania między unijnymi środkami ograniczającymi a środkami z dziedziny prawa karnego. W ramach wymiany poglądów odbyły się spotkania z właściwymi organami krajowymi ds. stosowania sankcji, Eurojustem i siecią punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa⁴², której sekretariat funkcjonuje w ramach Eurojustu.

Specjalna podgrupa grupy zadaniowej „Freeze and Seize” zajmuje się usprawnianiem wdrażania unijnych środków ograniczających. W szczególności zajmuje się kwestiami zgłaszanymi przez organy krajowe oraz bada możliwe sposoby aktywnej identyfikacji mienia. W podgrupie tej uczestniczą przedstawiciele i właściwe organy krajowe państw członkowskich. Podczas wymiany poglądów odbywającej się w ramach tej podgrupy kilkakrotnie wspomniano o trudnościach związanych z pociąganiem do odpowiedzialności osób fizycznych i prawnych zaangażowanych w naruszenie unijnych środków ograniczających. Uczestnicy tej wymiany opowiadali się również za wspólnym podejściem prawnokarnym w odniesieniu do naruszania unijnych środków ograniczających.

Konieczności takiego wspólnego podejścia dowodzi w szczególności opublikowane w grudniu 2021 r. sprawozdanie przygotowane przez sieć punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa⁴³. W sprawozdaniu tym podkreślono potrzebę penalizacji naruszenia unijnych środków ograniczających, aby zapewnić skuteczne pociągnięcie do odpowiedzialności osób fizycznych lub prawnych odpowiedzialnych za naruszenia⁴⁴. Ponadto w sprawozdaniu stwierdzono, że „prowadzenie dochodzeń w sprawie naruszeń sankcji może stanowić zabezpieczenie przed bezkarnością”, zwłaszcza jeśli chodzi o związek z najpoważniejszymi zbrodniami wagi międzynarodowej⁴⁵.

Ponadto z dyskusji w ramach podgrupy grupy zadaniowej ds. dochodzeń i konfiskaty wynika znaczenie, jakie ma aktywne podejście i koordynacja między organami właściwymi do celów wdrażania unijnych środków ograniczających. Jednostki analityki finansowej, organy ścigania i organy celne, wraz z partnerami międzynarodowymi, społeczeństwem obywatelskim i dziennikarzami śledczymi, powinny współpracować i wymieniać informacje w celu uzyskania wskazówek umożliwiających organom ścigania wszczęcie dochodzenia.

13 maja 2022 r. Komisja przeprowadziła również konsultacje ze swoją grupą ekspertów ds. polityki kryminalnej UE⁴⁶, która z zadowoleniem przyjęła ideę ujednolicenia definicji i sankcji na szczeblu Unii.

⁴² Eurojust, sieć punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa, zob. <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2>

⁴³ Sieć punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa, *Sprawozdanie ekspertów dotyczące ścigania naruszeń sankcji (środków ograniczających) w jurysdykcjach krajowych: analiza porównawcza*, 2021.

⁴⁴ Tamże, s. 4.

⁴⁵ Tamże, s. 26.

⁴⁶ Komisja Europejska, grupa ekspertów ds. polityki kryminalnej UE, <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2760&msclid=56005123cfaf11ec8de3edb643537b59&lang=pl>

- **Ocena skutków**

Ze względu na wyjątkowo pilny charakter sprawy nie można było przeprowadzić oceny skutków i odnośne zobowiązanie zostało zniesione. Wniosek dotyczący dodania naruszenia środków ograniczających do dziedzin przestępczości określonych w art. 83 ust. 1 TFUE nie ma sam w sobie żadnego wpływu na rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze ani obywateli.

- **Prawa podstawowe**

W niniejszym wniosku nie określono ani nie ograniczono zakresu i treści prawa wtórnego będącego przedmiotem kolejnych wniosków Komisji składanych po tym, jak Rada – po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego – podejmie decyzję dotyczącą dodania naruszenia unijnych środków ograniczających do wykazu przestępstw unijnych określonych w art. 83 ust. 1 TFUE. Zbliżając definicje i sankcje przewidziane w prawie karnym, należy uwzględnić różnice między systemami sądownictwa karnego państw członkowskich, w tym w zakresie sankcji. Ponadto późniejsza dyrektywa musiałaby być zgodna z prawami podstawowymi i zasadami określonymi w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta”)⁴⁷.

(4) WPŁYW NA BUDŻET

Niniejszy wniosek dotyczący dodania naruszenia unijnych środków ograniczających do dziedzin przestępczości określonych w art. 83 ust. 1 TFUE nie nakłada sam w sobie żadnego obciążenia finansowego lub administracyjnego na rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze ani obywateli.

(5) ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

Artykuł 1

Zgodnie z art. 1 naruszenie unijnych środków ograniczających zostanie dodane jako dziedzina przestępczości w rozumieniu art. 83 ust. 1 TFUE.

Artykuł 2

Artykuł 2 dotyczy wejścia w życie decyzji Rady. Ze względu na pilną potrzebę podjęcia działań nastąpi to pierwszego dnia następującego po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

⁴⁷

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 391.

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie dodania naruszenia unijnych środków ograniczających do dziedzin przestępczości określonych w art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 83 ust. 1 akapit trzeci,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

uwzględniając zgodę Parlamentu Europejskiego⁴⁸,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Celem niniejszej decyzji jest dodanie naruszenia unijnych środków ograniczających do dziedzin przestępczości określonych w art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”).
- (2) Art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej („TUE”) stanowi, że Rada może przyjmować decyzje określające podejście Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym, w tym środki ograniczające.
- (3) Art. 215 TFUE umożliwia Radzie przyjęcie środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych, grup lub podmiotów innych niż państwa, lub przyjęcie środków przewidujących zerwanie lub ograniczenie w całości lub w części stosunków gospodarczych i finansowych z jednym lub większą liczbą państw trzecich na podstawie decyzji wydanej zgodnie z art. 29 TUE. Państwa członkowskie powinny wprowadzić skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje za naruszenie rozporządzeń Rady w sprawie unijnych środków ograniczających.
- (4) Na potrzeby niniejszej decyzji unijne środki ograniczające to środki wchodzące w zakres art. 29 TUE i art. 215 TFUE, takie jak na przykład środki dotyczące zabezpieczenia środków finansowych i zasobów gospodarczych, zakazy udostępniania środków finansowych i zasobów gospodarczych oraz zakazy wjazdu na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, a także sektorowe środki gospodarcze i embargo na broń.
- (5) Państwa członkowskie powinny wprowadzić skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje za naruszenie wszystkich unijnych środków ograniczających, w tym

⁴⁸Dz.U. C [...] z [...], s. [...].

ustanowionych w nich obowiązków, takich jak sprawozdawczość. Sankcje te powinny również odnosić się do obchodzenia unijnych środków ograniczających.

- (6) Komisja zapewniła koordynację między państwami członkowskimi i agencjami UE w zakresie egzekwowania środków ograniczających przyjętych w kontekście agresji Rosji na Ukrainę oraz zbadała wzajemne oddziaływanie między środkami ograniczającymi a środkami z dziedziny prawa karnego.
- (7) Art. 83 ust. 1 TFUE nie pozwala obecnie na ustanowienie norm minimalnych odnoszących się do definicji naruszenia unijnych środków ograniczających i sankcji za ich naruszenie, ponieważ ich naruszenia jako takiego nie uwzględniono jeszcze w dziedzinach przestępczości wymienionych w tym artykule. Dziedzinami przestępczości figurującymi obecnie w wykazie są: terroryzm, handel ludźmi, seksualne wykorzystywanie dzieci, handel narkotykami, handel bronią, korupcja, pranie pieniędzy, fałszowanie środków płatniczych, przestępczość komputerowa i przestępczość zorganizowana. Naruszenie unijnych środków ograniczających może być jednak związane z przestępstwami objętymi niektórymi z wymienionych dziedzin przestępczości, takimi jak terroryzm i pranie pieniędzy.
- (8) Kryteria, o których mowa w art. 83 ust. 1 TFUE, odnoszące się do wymiaru transgranicznego określonej dziedziny przestępczości, a mianowicie rodzaj lub skutki przestępstw oraz szczególna potrzeba wspólnego ich zwalczania, są wzajemnie powiązane i nie należy ich oceniać oddzielnie.
- (9) Naruszanie środków ograniczających należy uznać za dziedzinę przestępczości w celu zapewnienia skutecznej realizacji polityki Unii w zakresie środków ograniczających. Naruszenie środków ograniczających już teraz uznaje się za przestępstwo w większości państw członkowskich. Niektóre państwa członkowskie, które uznają naruszenie środków ograniczających za przestępstwo, stosują szerokie definicje, takie jak: „naruszenie sankcji ONZ i UE” lub „naruszenie przepisów UE”, natomiast inne wprowadziły bardziej szczegółowe przepisy, np. przedstawienie wykazu zakazanych praktyk. Kryteria, zgodnie z którymi dana praktyka wchodzi w zakres prawa karnego, są różne w poszczególnych państwach członkowskich, ale zazwyczaj są one związane z jej wagą (poważnym charakterem) albo określane w kategoriach jakościowych (zamiar, poważne zaniedbanie) lub ilościowych (szkoda);
- (10) Naruszenie unijnych środków ograniczających jest szczególnie poważną dziedziną przestępczości, która pod względem wagi jest podobna do dziedzin przestępczości wymienionych już w art. 83 ust. 1 TFUE, ponieważ może utrzymywać zagrożenia dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, podważać umacnianie i wspieranie demokracji, praworządności i praw człowieka oraz powodować znaczne szkody w gospodarce, społeczeństwie i środowisku. Z powodu takich naruszeń osoby i podmioty, których mienie zabezpieczono lub których działalność ograniczono, mogą nadal uzyskiwać dostęp do swojego mienia i wspierać reżimy, przeciwko którym skierowane są środki ograniczające, lub posiadać dostęp do funduszy państwowych, które miały zostać sprzeniewierzone. Podobnie środki pieniężne pozyskane z wykorzystywania towarów i zasobów naturalnych będących przedmiotem wymiany handlowej z naruszeniem unijnych środków ograniczających mogą również umożliwić reżimom, przeciwko którym skierowano te środki ograniczające, zakup broni i uzbrojenia, przy pomocy których popełniane są przestępstwa. Naruszenie unijnych środków ograniczających związanych z wymianą handlową może ponadto przyczynić

się do nielegalnego wykorzystywania zasobów naturalnych w jurysdykcji, której dotyczą te środki ograniczające.

- (11) W rezolucji 1196 (1998) z 16 września 1998 r. Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych podkreśliła znaczenie wzmocnienia skuteczności embarga na broń jako środka zmniejszającego dostępność broni, przy pomocy której można prowadzić konflikty zbrojne. Zachęcała również państwa do rozważenia, jako sposobu realizacji swoich zobowiązań dotyczących wykonania decyzji Rady Bezpieczeństwa w sprawie embarga na broń, przyjęcia przepisów lub innych środków prawnych, w których naruszanie embarga na broń ustanowionego przez Radę Bezpieczeństwa zostanie uznane za przestępstwo.
- (12) Z faktu, że państwa członkowskie mają bardzo różne definicje i sankcje za naruszenie unijnych środków ograniczających w swoim prawie administracyjnym lub karnym, wynika, że to samo naruszenie może być karane różnymi sankcjami i na różnych poziomach egzekwowania. Podważa to cele Unii w zakresie ochrony międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz poszanowania wspólnych wartości Unii. W związku z tym istnieje szczególna potrzeba podjęcia wspólnych działań na szczeblu Unii, pozwalających na przeciwdziałanie naruszaniu unijnych środków ograniczających za pomocą środków z dziedziny prawa karnego;
- (13) Naruszenia unijnych środków ograniczających mają wyraźny, a niekiedy nawet nieodłączny wymiar transgraniczny. Nie tylko dopuszczają się ich zazwyczaj osoby fizyczne i prawne działające na skalę globalną, ale w niektórych przypadkach unijne środki ograniczające, takie jak ograniczenia dotyczące usług bankowych, wręcz uniemożliwiają prowadzenie operacji transgranicznych. Naruszenie takich ograniczeń jest zatem już z definicji praktyką o wymiarze transgranicznym, wymagającą wspólnej transgranicznej reakcji na szczeblu Unii;
- (14) Rozbieżne definicje naruszenia unijnych środków ograniczających i niejednolite sankcje za te naruszenia w prawie administracyjnym lub karnym państw członkowskich stanowią przeszkodę w spójnym stosowaniu polityki Unii w dziedzinie środków ograniczających. Mogą one nawet prowadzić do wybierania przez sprawców sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy (ang. *forum-shopping*) i do ich bezkarności, ponieważ mogą oni zdecydować się na prowadzenie działalności w państwach członkowskich, które przewidują mniej surowe reakcje za naruszenie unijnych środków ograniczających. Harmonizacja zwiększyłaby również odstraszaający skutek sankcji za naruszenie unijnych środków ograniczających.
- (15) Naruszenie unijnych środków ograniczających powinno zatem stanowić „dziedzinę przestępczości”, ponieważ spełnia kryteria określone w art. 83 ust. 1 TFUE.
- (16) Wspólne działanie na szczeblu Unii przyczyniłoby się nie tylko do stworzenia równych warunków w państwach członkowskich i do zacieśnienia współpracy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości w zakresie przeciwdziałania naruszaniu unijnych środków ograniczających; wniosłoby ono również wkład w proces tworzenia równych warunków w skali globalnej w zakresie współpracy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości z państwami trzecimi w dziedzinie naruszania unijnych środków ograniczających.

- (17) Cel niniejszej decyzji, a mianowicie dodanie naruszenia unijnych środków ograniczających do dziedzin przestępczości określonych w art. 83 ust. 1 TFUE, musi zostać osiągnięty na szczeblu Unii. W związku z tym jest on zgodny z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 TUE. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule niniejsza decyzja nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.
- (18) W związku z tym rozszerzenie wykazu dziedzin przestępczości określonych w art. 83 ust. 1 TFUE o naruszenie unijnych środków ograniczających jest konieczne, w pierwszej kolejności, aby umożliwić, w ramach drugiego kroku, przyjęcie materialnego prawa wtórnego, m.in. ustanawiającego normy minimalne odnoszące się do definicji naruszenia unijnych środków ograniczających i sankcji za ich naruszenie.
- (19) Niniejsza decyzja nie powinna mieć wpływu na działania, które mogą zostać podjęte w ramach drugiego kroku. W szczególności nie powinna określać ani ograniczać zakresu i treści prawa wtórnego, które ma być przedmiotem dalszych wniosków.
- (20) Zgodnie z art. 1 i 2 Protokołu nr 22 w sprawie stanowiska Danii, załączonego do TUE i do TFUE, Dania nie uczestniczy w przyjęciu niniejszej decyzji i nie jest nią związana ani jej nie stosuje.
- (21) [brak uczestnictwa:] Zgodnie z art. 1 i 2 Protokołu nr 21 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączonego do TUE i do TFUE, oraz bez uszczerbku dla art. 4 tego protokołu, Irlandia nie uczestniczy w przyjęciu niniejszej decyzji i nie jest nią związana ani jej nie stosuje.
- LUB [uczestnictwo:] Zgodnie z art. 3 Protokołu nr 21 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączonego do TUE i TFUE, Irlandia powiadomiła [, pismem z dnia ... r.,] o chęci uczestniczenia w przyjęciu i stosowaniu niniejszej decyzji.
- (22) Niniejsza decyzja powinna wejść w życie w trybie pilnym w dniu po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, aby niezwłocznie umożliwić przyjęcie prawodawstwa wtórnego ustanawiającego normy minimalne odnoszące się do definicji naruszenia unijnych środków ograniczających i sankcji za ich naruszenie,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Naruszenie unijnych środków ograniczających stanowi dziedzinę przestępczości w rozumieniu art. 83 ust. 1 TFUE.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja wchodzi w życie pierwszego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*