



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 1 юни 2022 г.
(OR. en)

9671/22
ADD 1

JAI 780
COPEN 218

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от
г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 25 май 2022 г.

До: Генералния секретариат на Съвета

№ док. Ком.: COM(2022) 249 final - ANNEX

Относно: ПРИЛОЖЕНИЕ към Съобщението на Комисията до Европейския
парламент и Съвета
Към директива относно наказателни санкции за нарушаване на
ограничителните мерки на Съюза

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2022) 249 final - ANNEX.

Приложение: COM(2022) 249 final - ANNEX



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 25.5.2022 г.
COM(2022) 249 final

ANNEX

ПРИЛОЖЕНИЕ

към Съобщението на Комисията до Европейския парламент и Съвета

Към директива относно наказателни санкции за нарушаване на ограничителните мерки на Съюза

1.1. Въведение

Добавянето на нарушаването на ограничителните мерки на Съюза към областите на престъпност, предвидени в член 83, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), ще даде възможност на Комисията да предложи директива съгласно обикновената законодателна процедура, с която да се постигне сближаване на определенията за престъпленията и санкциите.

Такова предложение на Комисията ще трябва да бъде в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност, на които се основават всички действия на равнището на ЕС¹. То също така ще трябва да бъде в съответствие с изискванията за по-добро регулиране². Освен това в предложението ще трябва да се вземат предвид особеностите на наказателното право³. По-специално, при сближаването на определенията и санкциите, предвидени в наказателното право, ще трябва да се вземат предвид различията между системите на наказателното правосъдие на държавите членки, включително по отношение на санкциите.

Освен това в последващата директива ще трябва да се зачитат основните права и да се спазват принципите, заложи в Хартата на основните права на Европейския съюз („Хартата“)⁴. По-специално ще трябва да бъде осигурено съответствие на разпоредбите на директивата с правата на свобода и сигурност, защитата на личните данни, правото на собственост, правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес, презумпцията за невиновност и правото на защита, принципите на законност, включително забрана на прилагането на наказателни санкции с обратна сила, и пропорционалност на престъплението и наказанието, както и принципа *non bis in idem*.

Бъдещата директива ще обхване редица въпроси на наказателното право, които обичайно се включват в директивите на Съюза, основани на член 83 от ДФЕС. Следва примерен списък на възможните разпоредби, които са предложени за включване в бъдещото законодателно предложение.

1.2. Обхват

С първата разпоредба ще се определят целта и обхватът на директивата и по-специално ще се изясни, че тя ще се прилага за нарушаването на ограничителните мерки на Съюза. Тези ограничителни мерки се приемат съгласно член 29 от Договора за Европейския съюз

¹ Член 5, параграф 1 и член 5, параграф 4 от Договора за Европейския съюз; Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

² Междунституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за по-добро законотворчество (ОВ L 123, 12.5.2016 г., стр. 1—14).

³ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, „Към политика на ЕС в областта на наказателното право: гарантиране на ефективно прилагане на политиките на ЕС чрез наказателното право“ (COM(2011) 573 final, 20.9.2011 г.); Заклучения на Съвета относно насоки за бъдещото наказателно право в законодателството на ЕС, Документ 14162/09 на Съвета от 9.10.2009 г.; Резолюция на Европейския парламент от 22 май 2012 г. относно подход на ЕС към наказателното право, (ОВ C 264E, 13.9.2013 г., стр. 7—11).

⁴ Харта на основните права на Европейския съюз (ОВ C 326, 26.10.2012 г., стр. 391—407).

(ДЕС) и член 215 от ДФЕС и включват целенасочени индивидуални мерки, т.е. обезпечаване на активи, забрани за предоставяне на средства и икономически ресурси и ограничения за влизане или транзитно преминаване (забрани за пътуване), както и секторни ограничителни 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).

1.3. Определения

В този член от директивата ще се съдържат всички приложими определения, включително, когато това е уместно, чрез препратки към разпоредбите на регламентите и решенията на Съвета относно ограничителните мерки. Тези определения ще включват, наред с другото, „ограничителни мерки“, „определено образувание“ и „определено лице“. Подходящ пример за наказателноправна мярка, при която се използват подобни препратки в разпоредбата относно определенията, е Директива 2014/57/ЕС относно наказателноправните санкции за пазарна злоупотреба (Директива за пазарната злоупотреба)⁵.

1.4. Престъпления, включително подбудителство, помагачество и опит

Членовете, отнасящи се до престъпленията, за сближаването на чиито определения трябва да спомогне директивата, ще включват точни определения на различни престъпления, свързани с нарушаване на ограничителните мерки на Съюза, като например:

- предоставяне на средства или икономически ресурси пряко или косвено на разположение или в полза на определено лице/образувание;
- неуспешно обезпечаване на финансови средства или икономически ресурси, принадлежащи на или притежавани, държани или контролирани от определено лице/образувание;
- извършване на забранени финансови дейности, като предоставяне на забранени заеми или кредит;
- извършване на забранени търговски или други дейности, като внос или износ на стоки и технологии, обхванати от търговски забрани, или предоставяне на забранени услуги;
- нарушаване на приложимите условия по разрешителни, издавани от компетентни органи;
- неспазване на което и да било задължение за предоставяне на информация на органите, като задължението за деклариране на всички активи, принадлежащи, притежавани, държани или контролирани от определено лице/образувание;
- участие в действия или дейности, пряко или косвено насочени към заобикаляне на ограничителните мерки, съзнателно и умишлено, включително чрез участие в схеми, предназначени за укриване на активи или участие на определени лица/образувания, чрез подпомагане на субекти на ограничителни мерки да избягват тяхното въздействие, или чрез предоставяне на подвеждаща информация на органите;
- неизпълнение на задължение за докладване във връзка с нарушение на ограничителни мерки или дейности, насочени към тяхното заобикаляне, в нарушение на конкретно задължение за докладване.

⁵ Директива 2014/57/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година относно наказателноправните санкции за пазарна злоупотреба (Директива за пазарната злоупотреба) (ОВ L 173, 12.6.2014 г., стр. 179—189, член 2).

За престъпленията, чиито определения трябва да бъдат сближени, освен ако не е предвидено друго, ще се изисква умисъл или най-малко груба небрежност, основани на осъзнаването, че поведението засяга лица, образувания, дейности или имущество, подлежащи на ограничителни мерки, или пренебрегване на ограничителните мерки или на свързани с тях правни забрани („умишлена слепота“).

Директивата ще включва и свързани престъпления, като изпиране на пари. За тази цел е предвидена разпоредба, съгласно която държавите членки ще бъдат задължени да предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че престъплението по изпиране на пари, както е описано в член 3 от Директива (ЕС) 2018/1673⁶, ще се прилага по отношение на имущество, получено от престъпленията, обхванати от директивата.

Освен това директивата ще съдържа разпоредба, съгласно която държавите членки ще са задължени да предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че подбуждането и подпомагането на извършването на престъпленията, посочени в директивата, както и опитът за извършване на такива престъпления, ще се наказват като престъпления⁷.

1.5. Санкции за физически и юридически лица

Регламентите на Съвета, приети съгласно член 215 от ДФЕС, систематично включват разпоредба, съгласно която от държавите членки ще се изисква да приемат национални правила, предвиждащи ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, които да се прилагат в случай на нарушения на разпоредбите на съответния регламент⁸. Тъй като това задължение оставя значителни разлики между равнищата и видовете санкции, бъдещата директива следва да съдържа член относно санкциите за физически лица. Тези санкции ще бъдат приложими за всички престъпления, посочени в раздел 1.4. по-горе, и за тях отново от държавите членки ще се изисква да прилагат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, както и да определят конкретен минимум от максималните наказателни санкции, включително глоби за физически лица. Такива санкции следва да са пропорционални на значителната тежест на престъпленията⁹.

Освен това директивата ще включва разпоредба относно отговорността на юридическите лица. Тази разпоредба ще се прилага за всички престъпления, посочени в раздел 1.4 по-горе. В съответствие с тази разпоредба държавите членки ще трябва да предвидят санкциите и отговорността, приложими за юридическите лица:

- i) за всяко от престъпленията, посочени в раздел 1.4., извършени в тяхна полза от лица, заемащи ръководна длъжност в юридическото лице; или

⁶ Директива (ЕС) 2018/1673 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2018 година за борба с изпирането на пари по наказателноправен ред (ОВ L 284, 12.11.2018 г., стр. 22—30).

⁷ Директива (ЕС) 2017/1371 относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (Директива за защита на финансовите интереси), (ОВ L 198, 28.7.2017 г., стр. 29—41, член 5); Директива за пазарната злоупотреба, член 6.

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

⁹ Вж. също Директива за защита на финансовите интереси, член 7; Директива за пазарната злоупотреба, член 7.

- ii) за липсата на надзор или контрол от лица на ръководна длъжност, което е направило възможно извършването от подчинено на тях лице на някое от горепосочените престъпления в полза на това юридическо лице¹⁰.

В директивата също така е предвидено сближаване на санкциите, приложими спрямо юридическите лица. По-специално от държавите членки ще се изисква да предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че дадено юридическо лице, носещо отговорност съгласно съответните разпоредби в раздел 1.4, ще подлежи на ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, включително:

- наказателноправни или друг вид глоби;
- временно лишаване от достъп до публично финансиране, включително до процедури за възлагане на обществени поръчки, безвъзмездно предоставяне на средства и отдаване на концесии;
- временно или окончателно лишаване от право на упражняване на стопанска дейност;
- отнемане на разрешителни или разрешения за извършване на дейностите, довели до извършването на престъплението;
- поставяне под съдебен надзор;
- съдебна ликвидация; както и
- временно или окончателно затваряне на структури, послужили за извършване на престъплението¹¹.

В допълнение към това в директивата би могло да се предвиди, че държавите членки следва да предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че юридическите лица, които се облагодетелстват от извършването от други лица на престъпления в нарушение на ограничителните мерки на Съюза, се наказват с глоби, чието максимално равнище следва да бъде не по-ниско от определен процент от общия световен оборот на юридическото лице през стопанската година, предхождаща решението за налагане на глоба.

Отговорността на юридическите лица не изключва възможността за наказателно производство срещу физически лица, които са извършители на престъпленията, предвидени в раздел 1.4.

1.6. Утежняващи и смекчаващи обстоятелства

В директивата също така ще се съдържа член, с който се определят утежняващите вината обстоятелства, които трябва да се вземат предвид, когато се прилагат санкции за престъпление, посочено в раздел 1.4. по-горе. Тези утежняващи обстоятелства могат да включват:

- тежки последици от нарушението с оглед на целите на ограничителните мерки;

¹⁰ Вж. също Директива за защита на финансовите интереси, член 6; Директива за пазарната злоупотреба, член 8.

¹¹ Вж. също Директива за защита на финансовите интереси, член 10; Директива за пазарната злоупотреба, член 9.

- висока стойност на въпросните финансови средства, икономически ресурси, стоки или технологии;
- престъплението е извършено от длъжностно лице при изпълнението на задълженията му;
- престъплението е извършено в рамките на частна професионална дейност, включително чрез нарушаване на някои от собствените професионални задължения;
- извършване на престъплението в контекста на престъпна организация по смисъла на Рамково решение 2008/841/ПВР¹²;
- престъплението е включвало използването на фалшиви или подправени документи;
- нарушителят е извършвал други подобни предишни нарушения на правото на Съюза относно ограничителните мерки;
- извършителят активно е възпрепятствал дейностите по разследването или е спласвал или пречил на свидетели; както и
- престъплението е генерирало или се е очаквало да генерира значителни финансови ползи (като понятието за „значителни финансови ползи“ предстои да бъде допълнително определено в съображение).

Директивата също така ще съдържа и член, с който се определят смекчаващи обстоятелства, които следва да се вземат предвид при налагането на санкции за престъпление по раздел 1.4. по-горе. По-специално в съответствие с този член държавите членки ще бъдат длъжни да гарантират, че във връзка с горепосочените престъпления определени факти ще се считат за смекчаващи вината обстоятелства. Това би се отнасяло например за факта, че извършителят е предоставил на административните или съдебните органи информация, която те не биха могли да получат по друг начин, и която им помага да идентифицират или да изправят пред съда другите извършители или да намерят доказателства.

1.7. Правила относно компетентността

Директивата ще включва и разпоредба за правилата относно компетентността. Наред с другото, следвайки примера на член 11 от Директива (ЕС) 2017/1371 относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (Директивата за защита на финансовите интереси), съответната държава членка ще трябва да регламентира своята компетентност върху престъпленията, посочени в раздел 1.4., когато престъплението се извършва изцяло или частично на нейната територия или когато извършителят е неин гражданин. Освен това държавите членки ще бъдат задължени да информират Комисията, ако решат да разширят своята компетентност върху престъпления, извършени:

- i) от лица, обичайно пребиваващи на тяхна територия;
- ii) в полза на юридическо лице, установено на тяхна територия; или
- iii) от едно от техните длъжностни лица при изпълнението на служебните си задължения.

¹² Рамково решение 2008/841/ПВР на Съвета от 24 октомври 2008 г. относно борбата с организираната престъпност (ОВ L 300, 11.11.2008 г., стр. 42—45).

В случаите, когато извършителят на престъплението е техен гражданин, държавите членки няма да имат право да подчиняват упражняването на компетентността на условието наказателното преследване да може да бъде образувано единствено вследствие на:

- i) заявление от страна на жертвата, подадено на мястото, където е извършено престъплението; или
- ii) денонсиране от държавата на мястото, където е извършено престъплението.

Регламентите на Съвета, приети съгласно член 215 от ДФЕС, систематично включват следната клауза относно компетентността:

„Настоящият регламент се прилага:

- а) на територията на Съюза, включително в неговото въздушно пространство;
- б) на борда на всички въздухоплавателни средства или плавателни съдове под юрисдикцията на държава членка;
- в) спрямо всяко лице на територията на Съюза или извън нея, което е гражданин на държава членка;
- г) спрямо всяко юридическо лице, образувание или орган, във или извън територията на Съюза, регистрирано или учредено съгласно правото на държава членка;
- д) за всяко юридическо лице, субект или образувание, по отношение на стопанска дейност, извършвана цялостно или частично в рамките на Съюза.“

Това следва да се отрази и в директивата. По-специално съгласно представения по-горе параграф д), държавите членки ще бъдат задължени да разширят компетентността си по наказателноправни въпроси спрямо лица, които не са граждани на ЕС и се намират извън неговата територия, доколкото тяхната стопанска дейност има връзка с ЕС (което може по тази причина да засяга и техните активи).

1.8. Давностни срокове

Директивата ще включва разпоредба, приложима за всички престъпления, посочени в раздел 1.4 по-горе, съгласно която ще се изисква установяване на минимален давностен срок, както и разпоредба относно давностния срок за изпълнение на санкциите след постановяването на окончателна осъдителна присъда. Подходящ пример може да бъде намерен в член 12 от Директивата за защита на финансовите интереси. В съответствие с този член държавите членки трябва:

- i) да предвидят давностни срокове за достатъчен период от време след извършването на престъпленията, посочени в директивата, за да се противодейства ефективно на тези престъпления, като минимални давностни срокове ще се прилагат за престъпленията, наказуеми с максимална санкция от поне четири години лишаване от свобода;
- ii) да предприемат необходимите мерки, за да дадат възможност за ефективно изпълнение на санкциите.

1.9. Сътрудничество между държавите членки, институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, както и с трети държави

За да се подобри разследването на случаи с трансграничен елемент, в директивата ще бъде включена разпоредба, съгласно която ще се изисква взаимно сътрудничество между компетентните органи на държавите членки, институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, включително Евроюст и Европол¹³. С тази разпоредба на директивата също така ще се улесни споделянето на информация по практически въпроси (по-специално, модели на заобикаляне на мерките, например структури за скриване на действителната собственост/контрол върху активите) с органите на други държави членки и с Комисията.

1.10. Лица, сигнализиращи за нередности

За да повиши ефективността на ограничителните мерки на Съюза, наскоро Комисията пушна инструмента за получаване на информация от лица, сигнализиращи за нередности, във връзка със санкциите на ЕС¹⁴. Заради важната роля, която играят лицата, сигнализиращи за нередности, за правилното прилагане на ограничителните мерки на Съюза, в предложението на Комисията се предвижда задължение за държавите членки да предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че защитата, предоставена съгласно Директива (ЕС) 2019/1937¹⁵, ще се прилага за лица, сигнализиращи за нередности във връзка с престъпленията, предвидени в директивата. Освен това държавите членки ще бъдат задължени да предприемат всички необходими мерки, за да гарантират, че на лицата, които докладват за престъпления по директивата и предоставят доказателства или по друг начин сътрудничат на разследването, на наказателното преследване или на постановяването на присъди по тези престъпления, ще се предоставя необходимата подкрепа и помощ в контекста на наказателното производство¹⁶.

2. ПРЕДСТОЯЩИ СЪПКИ

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 незабавно да предложи директива съгласно обикновената законодателна процедура, в която биха могли да се заложат формулировки, близки до тези на определенията за престъпленията и санкциите.

¹³ Вж. също Директива за защита на финансовите интереси, член 15;

¹⁴ Европейска комисия, Преглед на санкциите и свързаните с тях инструменти, достъпен на адрес https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/overview-sanctions-and-related-tools_bg.

¹⁵ Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 година относно защитата на лица, подаващи сигнали за нарушения на правото на Съюза (ОВ L 305, 26.11.2019 г., стр. 17—56).

¹⁶ Вж. също „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на околната среда чрез наказателното право и за замяна на Директива 2008/99/ЕО (COM(2021) 851 final, 15.12.2021 г., член 13).

Такова предложение на Комисията ще трябва да бъде в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност, на които се основават всички действия на равнището на ЕС.¹⁷ То също така ще трябва да бъде в съответствие с изискванията за по-добро регулиране¹⁸.

¹⁷ Член 5, параграф 1 и член 5, параграф 4 от ДЕС; Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

¹⁸ Междунституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за по-добро законотворчество (ОВ L 123, 12.5.2016 г., стр. 1—14).