

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

9671/22
ADD 1

JAI 780
COPEN 218

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	25 maja 2022 r.
Do:	Sekretariat Generalny Rady
Nr dok. Kom.:	COM(2022) 249 final - ANNEX
Dotyczy:	ZAŁĄCZNIK do komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady W kierunku dyrektywy w sprawie sankcji karnych za naruszenie unijnych środków ograniczających

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2022) 249 final - ANNEX.

Załącznik: COM(2022) 249 final - ANNEX



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 25.5.2022 r.
COM(2022) 249 final

ANNEX

ZAŁĄCZNIK

do komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady

**W kierunku dyrektywy w sprawie sankcji karnych za naruszenie unijnych środków
ograniczających**

1.1. Wprowadzenie

Włączenie naruszenia unijnych środków ograniczających do dziedzin przestępczości określonych w art. 83 ust. 1 Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”) umożliwi Komisji przedstawienie, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, wniosku dotyczącego dyrektywy, która mogłaby zapewnić zbliżenie definicji przestępstw i sankcji karnych.

Taki wniosek Komisji musiałby być zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności przyświecającymi wszystkim działaniom UE¹. Konieczne byłoby również zachowanie zgodności z wymogami w zakresie lepszego stanowienia prawa². Ponadto we wniosku należałoby uwzględnić specyfikę prawa karnego³. Dokonując zbliżenia definicji przestępstw i sankcji karnych, należałoby w szczególności 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”)⁴. W szczególności należałoby zapewnić zgodność przepisów dyrektywy z prawem do wolności i bezpieczeństwa osobistego, ochroną danych osobowych, prawem własności, prawem do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, domniemaniem niewinności i prawem do obrony, zasadami legalności, w tym zasadą niedziałania sankcji karnych wstecz oraz proporcjonalności przestępstw i kar, a także zasadą *ne bis in idem*.

Przyszła dyrektywa obejmowałaby szereg kwestii z zakresu prawa karnego, które są zwyczajowo uwzględniane w dyrektywach unijnych opartych na art. 83 TFUE. Poniżej przedstawiono przykładowy wykaz przepisów, które podlegałyby włączeniu do przyszłego wniosku ustawodawczego.

1.2. Zakres stosowania

Pierwszy przepis określałby cel i zakres dyrektywy, a w szczególności zawierałby wyjaśnienie, że ma ona zastosowanie do naruszenia unijnych środków ograniczających. Te środki ograniczające są przyjmowane zgodnie z art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej („TUE”) i art. 215 TFUE i obejmują ukierunkowane środki indywidualne, tj. zabezpieczenie mienia, zakazy udostępniania środków finansowych i zasobów gospodarczych oraz ograniczenia wjazdu (zakaz wjazdu na terytorium Unii Europejskiej), jak również środki sektorowe, tj. embargo na broń lub

¹ Art. 5 ust. 1 i 4 Traktatu o Unii Europejskiej; protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

² Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa, Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s. 1.

³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „W kierunku polityki kryminalnej UE: zapewnienie skutecznej realizacji polityki UE poprzez prawo karne, COM(2011) 573 final, 20.9.2011; konkluzje Rady w sprawie wytycznych dotyczących przyszłego prawa karnego w prawodawstwie UE, dok. Rady 14162/09 z 9.10.2009; Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie podejścia UE do prawa karnego, Dz.U. C 264E z 13.9.2013, s. 7.

⁴ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 391.

środki gospodarcze i finansowe (np. ograniczenia przywozowe i wywozowe, ograniczenia świadczenia niektórych usług, np. usług bankowych).

1.3. Definicje

Ten artykuł dyrektywy zawierałby wszystkie istotne definicje, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez odesłania do przepisów rozporządzeń i decyzji Rady w sprawie środków ograniczających. Definicje te obejmowałyby między innymi „środki ograniczające”, „wskazany podmiot” i „wskazaną osobę”. Odpowiednim przykładem środka prawnokarnego, w którym zastosowano podobne odesłania w przepisie dotyczącym definicji, jest dyrektywa 2014/57/UE w sprawie sankcji karnych za nadużycia na rynku (dyrektywa w sprawie nadużyć na rynku)⁵.

1.4. Przestępstwa, w tym podżeganie, pomocnictwo i usiłowanie

Artykuły dotyczące przestępstw, których definicje mają zostać zbliżone na mocy dyrektywy, obejmowałyby dokładne definicje różnych przestępstw związanych z naruszeniem unijnych środków ograniczających, takich jak:

- bezpośrednie albo pośrednie udostępnienie środków finansowych lub zasobów gospodarczych wskazanej osobie/wskazanemu podmiotowi lub na ich rzecz;
- niezabezpieczenie środków finansowych lub zasobów gospodarczych będących własnością lub pozostających w posiadaniu, w faktycznym władaniu lub pod kontrolą wskazanej osoby/wskazanego podmiotu;
- prowadzenie zakazanej działalności finansowej, takiej jak udzielanie zakazanych pożyczek lub kredytów;
- prowadzenie zakazanej działalności handlowej, gospodarczej lub innej, takiej jak przywóz lub wywóz towarów i technologii objętych zakazem handlu lub świadczenie zakazanych usług;
- naruszenie warunków mających zastosowanie na mocy zezwoleń udzielonych przez właściwe organy;
- niedopełnienie jakiegokolwiek obowiązku poinformowania organów, takiego jak obowiązek zgłoszenia wszelkich aktywów będących własnością lub pozostających w posiadaniu, w faktycznym władaniu lub pod kontrolą wskazanej osoby/wskazanego podmiotu;
- świadomy i umyślny udział w działaniach lub procederach mających na celu bezpośrednie albo pośrednie obejście środków ograniczających, w tym przez udział w mechanizmach mających na celu ukrywanie aktywów lub zaangażowanie wskazanych osób/podmiotów, przez wspieranie osób/podmiotów objętych środkami ograniczającymi w uniknięciu ich skutków lub przez udzielanie organom informacji wprowadzających w błąd;
- niezgłoszenie naruszenia środków ograniczających lub działań mających na celu ich obejście, co stanowi naruszenie szczególnego obowiązku zgłoszenia.

⁵ Art. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/57/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie sankcji karnych za nadużycia na rynku (dyrektywa w sprawie nadużyć na rynku), Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 179.

O ile nie zostanie wskazane inaczej, przestępstwa, których definicje mają zostać zbliżone, wiązałyby się z zamiarem – lub przynajmniej rażącym niedbalstwem opartym na wiedzy, że dany czyn dotyczy osób, podmiotów, działań lub mienia objętych środkami ograniczającymi – lub zignorowaniem środków ograniczających lub związanych z nimi zakazów prawnych (tzw. świadome przymykanie oczu, ang. *wilful blindness*).

Dyrektywa obejmowałaby również przestępstwa powiązane, np. pranie pieniędzy. Przepisem dotyczącym tego przestępstwa zobowiązano by państwa członkowskie do przyjęcia środków niezbędnych do zapewnienia, aby przestępstwo prania pieniędzy, opisane w art. 3 dyrektywy (UE) 2018/1673⁶, miało zastosowanie do mienia pochodzącego z przestępstw objętych dyrektywą.

Ponadto dyrektywa zawierałaby przepis, na mocy którego państwa członkowskie byłyby zobowiązane do przyjęcia środków niezbędnych do zapewnienia, aby podleganie do popełnienia przestępstw, o których mowa w dyrektywie, pomocnictwo w ich popełnieniu, a także usiłowanie popełnienia takich przestępstw były zagrożone karą jako przestępstwa⁷.

1.5. Kary w przypadku osób fizycznych i prawnych

Do rozporządzeń Rady przyjętych na podstawie art. 215 TFUE zawsze wprowadza się przepis zobowiązujący państwa członkowskie do przyjęcia przepisów krajowych, w których przewiduje się skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające sankcje za naruszenie przepisów danego rozporządzenia⁸. Ponieważ zobowiązanie to prowadzi do znacznych rozbieżności między wymiarem i rodzajami kar, przyszła dyrektywa powinna zawierać artykuł dotyczący kar dla osób fizycznych. Kary te miałyby zastosowanie do wszystkich przestępstw wymienionych w pkt 1.4 powyżej, a jednocześnie państwa członkowskie miałyby obowiązek stosowania skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających kar oraz określenia pewnego minimalnego poziomu maksymalnego wymiaru sankcji karnych, w tym grzywnien dla osób fizycznych. Kary takie powinny być proporcjonalne w stosunku do znaczącej wagi przestępstw⁹.

Ponadto dyrektywa zawierałaby przepis dotyczący odpowiedzialności osób prawnych. Przepis ten miałby zastosowanie do wszystkich przestępstw wymienionych w pkt 1.4 powyżej. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie musiałyby przewidzieć kary i odpowiedzialność osób prawnych:

- (i) w przypadku przestępstw, o których mowa w pkt 1.4, popełnionych na ich korzyść przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska w strukturach danej osoby prawnej lub
- (ii) w przypadku braku nadzoru lub kontroli ze strony osób zajmujących kierownicze stanowisko, co umożliwiło popełnienie przez osobę pozostającą pod ich

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1673 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie zwalczania prania pieniędzy za pomocą środków prawnokarnych, Dz.U. L 284 z 12.11.2018, s. 22.

⁷ Art. 5 dyrektywy (UE) 2017/1371 w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii („dyrektywa PIF”), Dz.U. L 198 z 28.7.2017, s. 29, Art. 6 dyrektywy w sprawie nadużyć na rynku.

⁸ 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 dostępny pod adresem [EUR-Lex - 02014R0833-20220413 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexuris/ui/02014R0833-20220413-EN-EUR-Lex)

⁹ Zob. również art. 7 dyrektywy PIF; art. 7 dyrektywy w sprawie nadużyć na rynku.

zwierzchnictwem któregokolwiek z wyżej wymienionych przestępstw na korzyść tej osoby prawnej¹⁰.

Dyrektywa doprowadziłaby również do zbliżenia kar mających zastosowanie do osób prawnych. Państwa członkowskie przyjmują środki niezbędne do zapewnienia, by osoba prawna pociągnięta do odpowiedzialności zgodnie z odpowiednimi przepisami omówionymi w pkt 1.4 podlegała skutecznym, proporcjonalnym i odstrasżającym karom, takim jak:

- grzywny karne lub grzywny niemające charakteru karnego;
- czasowe pozbawienie dostępu do finansowania publicznego, w tym do procedur przetargowych, dotacji i koncesji;
- czasowy lub stały zakaz prowadzenia działalności gospodarczej;
- cofnięcie zezwoleń i upoważnień do prowadzenia działalności, która doprowadziła do popełnienia przestępstwa;
- umieszczenie pod nadzorem sądowym;
- sądowy nakaz rozwiązania oraz
- tymczasowe lub trwale zamknięcie zakładów i urządzeń wykorzystanych do popełnienia przestępstwa¹¹.

Ponadto dyrektywa mogłaby stanowić, że państwa członkowskie powinny przyjąć środki niezbędne do zapewnienia, aby osoby prawne, które czerpią korzyści z popełnienia przez inne osoby przestępstw naruszających unijne środki ograniczające, podlegały karze grzywny, której górna granica wynosi nie mniej niż określony odsetek całkowitego globalnego obrotu danej osoby prawnej w roku obrotowym poprzedzającym decyzję o nałożeniu grzywny.

Odpowiedzialność osób prawnych nie wykluczałaby możliwości wszczęcia postępowania karnego przeciwko osobom fizycznym, które są sprawcami przestępstw, o których mowa w pkt 1.4.

1.6. Okoliczności obciążające i łagodzące

Dyrektywa zawierałaby również artykuł określający okoliczności obciążające, które należy uwzględnić przy nakładaniu kar za przestępstwo, o którym mowa w pkt 1.4 powyżej. Takie okoliczności obciążające mogłyby obejmować:

- poważne skutki naruszenia w świetle celów środków ograniczających;
- wysoka wartość danych środków finansowych, zasobów gospodarczych, towarów lub technologii;
- przestępstwo popełnił urzędnik publiczny w ramach wykonywania obowiązków;
- przestępstwo zostało popełnione w kontekście prywatnej działalności zawodowej, w tym w drodze naruszenia obowiązków zawodowych;
- przestępstwo zostało popełnione w ramach organizacji przestępczej w rozumieniu decyzji ramowej Rady 2008/841/WSiSW¹²;

¹⁰ Zob. również art. 6 dyrektywy PIF; Art. 8 dyrektywy w sprawie nadużyć na rynku.

¹¹ Zob. również art. 10 dyrektywy PIF; Art. 9 dyrektywy w sprawie nadużyć na rynku.

¹² Decyzja ramowa Rady 2008/841/WSiSW z dnia 24 października 2008 r. w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej, Dz.U. L 300 z 11.11.2008, s. 42.

- przestępstwo wiązało się z wykorzystaniem dokumentów fałszywych lub przerobionych;
- sprawca dopuścił się wcześniej podobnych naruszeń prawa Unii w zakresie środków ograniczających;
- sprawca aktywnie utrudniał dokonywanie czynności w ramach postępowania przygotowawczego lub zastraszał świadków bądź ingerował w ich działania oraz
- przestępstwo spowodowało lub miało spowodować osiągnięcie znacznych korzyści finansowych (przy czym pojęcie znaczących korzyści finansowych należy doprecyzować w motywie).

Dyrektywa zawierałaby jednocześnie artykuł określający okoliczności łagodzące, które należy uwzględnić przy nakładaniu kar za przestępstwo, o którym mowa w pkt 1.4 powyżej. W szczególności, zgodnie z tym artykułem, państwa członkowskie byłyby zobowiązane do zapewnienia, aby w odniesieniu do wyżej wymienionych przestępstw niektóre fakty były uznawane za okoliczność łagodzącą. Dotyczyłoby to na przykład faktu, że sprawca udzielił organom administracyjnym lub sądowym informacji, których organy te nie byłyby w stanie uzyskać w inny sposób, co pomogło im zidentyfikować lub postawić przed sądem pozostałych sprawców lub znaleźć dowody.

1.7. Zasady ustalania jurysdykcji

Dyrektywa zawierałaby również przepis dotyczący zasad ustalania jurysdykcji.. Między innymi, zgodnie z przykładem zawartym w art. 11 dyrektywy (UE) 2017/1371 w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii („dyrektywa PIF”), państwo członkowskie musiałoby ustanowić swoją jurysdykcję w odniesieniu do przestępstw, o których mowa w pkt 1.4, w przypadku gdy przestępstwo zostało w całości lub części popełnione na jego terytorium lub jeżeli sprawca jest jego obywatelem. Ponadto państwa członkowskie miałyby obowiązek poinformować Komisję w przypadku podjęcia decyzji o rozszerzeniu swojej jurysdykcji na przestępstwa popełnione:

- (i) przez sprawców mających miejsce zwykłego pobytu na ich terytorium;
- (ii) z korzyścią dla osoby prawnej mającej siedzibę na ich terytorium lub
- (iii) przez ich urzędnika działającego w ramach wykonywania jego obowiązków.

W sytuacji gdy sprawca jest jednym z ich obywateli, państwa członkowskie nie mogłyby uzależniać wykonywania jurysdykcji od spełnienia warunku, zgodnie z którym postępowanie karne może zostać wszczęte wyłącznie na skutek:

- (i) zgłoszenia dokonanego przez osobę poszkodowaną w miejscu popełnienia przestępstwa lub
- (ii) zawiadomienia złożonego przez państwo, w którym przestępstwo zostało popełnione.

Do rozporządzeń Rady przyjmowanych na podstawie art. 215 TFUE zawsze wprowadza się następujący przepis dotyczący jurysdykcji:

„Niniejsze rozporządzenie stosuje się:

- a) na terytorium Unii, w tym w granicach jej przestrzeni powietrznej;
- b) na pokładach statków powietrznych lub morskich znajdujących się w jurysdykcji państwa członkowskiego;

- c) wobec każdej osoby będącej obywatelem jednego z państw członkowskich, przebywającej na terytorium Unii lub poza nim;
- d) wobec każdej osoby prawnej, każdego podmiotu lub organu, zlokalizowanych na terytorium Unii lub poza nim, zarejestrowanych lub utworzonych na mocy prawa państwa członkowskiego;
- e) wobec każdej osoby prawnej, każdego podmiotu lub organu w odniesieniu do wszelkiego rodzaju działalności gospodarczej prowadzonej całkowicie lub częściowo w Unii”.

Znalazłoby to również odzwierciedlenie w dyrektywie. W szczególności, zgodnie z lit. e) powyżej, państwa członkowskie byłyby zobowiązane do rozszerzenia swojej jurysdykcji karnej na osoby spoza UE znajdujące się poza terytorium UE, o ile ich działalność ma związek z UE (co może dotyczyć również ich mienia).

1.8. Terminy przedawnienia

Dyrektywa zawierałaby przepis mający zastosowanie do wszystkich przestępstw wymienionych w pkt 1.4 powyżej, który wymagałby ustanowienia minimalnego terminu przedawnienia, a także przepis dotyczący okresu przedawnienia w odniesieniu do wykonywania kar po wydaniu prawomocnego wyroku skazującego. Odpowiedni przykład można znaleźć w art. 12 dyrektywy PIF. Zgodnie z tym artykułem państwa członkowskie są zobowiązane do:

- (i) ustanowienia terminów przedawnienia tak, aby przedawnienie następowało w dostatecznie długim okresie po popełnieniu przestępstw, o których mowa w przedmiotowej dyrektywie, i aby możliwe było skuteczne ściganie takich przestępstw, a ponadto do przyjęcia minimalnych terminów przedawnienia mających zastosowanie do przestępstw zagrożonych karą o maksymalnym wymiarze co najmniej czterech lat pozbawienia wolności;
- (ii) przyjęcia niezbędnych środków pozwalających na egzekwowanie kar.

1.9. Współpraca między państwami członkowskimi, instytucjami, organami i jednostkami organizacyjnymi Unii, a także z państwami trzecimi

Aby usprawnić prowadzenie dochodzeń w sprawach o charakterze transgranicznym, dyrektywa powinna zawierać przepis przewidujący obowiązek wzajemnej współpracy między właściwymi organami państw członkowskich, instytucjami, organami i jednostkami organizacyjnymi Unii, w tym Eurojustem i Europol¹³. Ten przepis dyrektywy ułatwiłby również wymianę informacji na temat kwestii praktycznych (w szczególności schematów obchodzenia środków, np. struktur służących ukryciu prawdziwej własności mienia/kontroli nad mieniem) z organami w innych państwach członkowskich oraz z Komisją.

1.10. Sygnaliści

¹³ Zob. również art. 15 dyrektywy PIF.

Aby zwiększyć skuteczność unijnych środków ograniczających, Komisja uruchomiła niedawno narzędzie służące sygnalizowaniu naruszeń sankcji UE¹⁴. Ze względu na znaczenie wkładu sygnalistów we właściwe stosowanie unijnych środków ograniczających wnioski Komisji przewidywałyby nałożenie na państwa członkowskie obowiązku przyjęcia środków niezbędnych do zapewnienia, by ochrona przyznana na mocy dyrektywy (UE) 2019/1937¹⁵ miała zastosowanie do osób zgłaszających przestępstwa, o których mowa w przedmiotowej dyrektywie. Ponadto państwa członkowskie zostałyby zobowiązane do przyjęcia wszelkich środków niezbędnych do zapewnienia, by osoby zgłaszające przestępstwa, o których mowa w przedmiotowej dyrektywie, oraz dostarczające dowodów lub w inny sposób współpracujące przy prowadzeniu postępowań przygotowawczych w sprawie takich przestępstw, wnoszeniu i popieraniu oskarżeń lub orzekaniu w ich sprawie otrzymały niezbędne wsparcie i niezbędną pomoc w kontekście postępowania karnego¹⁶.

2. DALSZE DZIAŁANIA

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 niezwłocznie przedstawić, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, wniosek dotyczący dyrektywy, która mogłaby zapewnić zbliżenie definicji przestępstw i sankcji karnych.

Taki wniosek Komisji musiałby być zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności przyświecającymi wszystkim działaniom UE¹⁷. Konieczne byłoby również zachowanie zgodności z wymogami w zakresie lepszego stanowienia prawa¹⁸.

¹⁴ Komisja Europejska, „Overview of sanctions and related tools” („Przegląd sankcji i powiązanych narzędzi”), dostępny pod adresem https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/overview-sanctions-and-related-tools_en#whistleblower

¹⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17.

¹⁶ Zob. także wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne i zastępującej dyrektywę 2008/99/WE, COM(2021)851 final, 15.12.2021, art. 13.

¹⁷ Art. 5 ust. 1 i 4 TUE; protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

¹⁸ Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa, Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s. 1.