



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 1 юни 2022 г.
(OR. en)

9671/22

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
Относно:	СЪОБЩЕНИЕ 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.

Приложение: COM(2022) 249 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 25.5.2022 г.
COM(2022) 249 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

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

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. Правото на Съюза във връзка с ограничителните мерки

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

За съхраняването на тези ценности Съюзът може да налага ограничителни мерки срещу трети държави, образувания или физически лица. Тези мерки включват целенасочени индивидуални мерки, т.е. обезпечаване на активи и забрани за влизане или транзитно преминаване (забрани за пътуване), както и секторни мерки, т.е. оръжейно ембарго или икономически и финансови мерки (например ограничения върху вноса и износа, ограничения върху предоставянето на определени услуги, като например банкови услуги)¹. Понастоящем в Съюза са въведени над четиридесет различни режима на ограничителни мерки и тяхното използване се е увеличило в последно време. При някои от тези режими се прилагат ограничителните мерки, обявени от Съвета за сигурност на ООН, а в някои случаи се налагат допълнителни ограничения; други се приемат самостоятелно от Съюза. В допълнение към режимите, въведени за специфични за отделни държави ситуации, Съюзът е приел и хоризонтални режими, насочени към разпространението и използването на химическо оръжие, кибератаките, нарушенията на правата на човека и тероризма².

Запазването на международния мир и сигурност е от решаващо значение в сегашния контекст на нахлуването на Русия в Украйна. Съюзът въведе поредица от ограничителни мерки срещу руски и беларуски физически лица и дружества, както и секторни мерки, някои от които са в сила още от 2014 г. В този контекст, за да подобри координацията на равнището на Съюза по отношение на прилагането на тези ограничителни мерки, Комисията създаде работната група „Обезпечаване и изземване“, в която участват службите на Комисията, представители на държавите членки и агенциите на Съюза, като

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

² Общ преглед можете да намерите на картата на санкциите на ЕС, достъпна на адрес <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

Европол и Евроюст³. Освен че осигурява координацията между държавите членки, работната група има за задача и да проучва взаимодействието между ограничителните мерки и мерките на наказателното право.

1.2. Необходимост от засилване на изпълнението на ограничителните мерки чрез наказателното право

Прилагането и изпълнението на ограничителните мерки са преди всичко отговорност на държавите членки. Компетентните органи в държавите членки трябва да преценят дали е налице нарушение на съответния регламент на Съвета и да предприемат подходящи действия. В тази връзка в регламентите на Съвета, приети съгласно член 215 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), систематично се включва разпоредба, с която от държавите членки се изисква да приемат национални правила, предвиждащи ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, които следва да се прилагат в случай на нарушения на разпоредбите на съответния регламент⁴. Тези регламенти обикновено включват:

- ограничителните мерки;
- клаузата за недопускане на заобикалянето на мерки, с която се забранява съзнателното и умишлено участие в дейности, насочени към заобикаляне на въпросните ограничителни мерки⁵; както и
- други задължения, по-специално за докладване относно предприетите стъпки за прилагане на ограничителните мерки (например докладване пред органите какъв е размерът на обезпечените активи).

При липса на хармонизация на равнището на Съюза, националните системи се различават значително по отношение на нарушаването на правото на Съюза в областта на ограничителните мерки на Съюза („ограничителни мерки на Съюза“). В 12 от държавите членки нарушаването на ограничителните мерки на Съюза се третира като престъпление. В 13 от държавите членки нарушаването на ограничителните мерки на Съюза може да се третира или като административно нарушение, или като престъпление.⁶ Критериите,

³ „Налагане на санкции срещу конкретно посочени руски и беларуски олигарси: работната група „Обезпечаване и изземване“ на Комисията засилва работата с международните партньори“, съобщение за медиите от Европейската комисия от 17.3.2022 г., достъпно на адрес https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828; „Работна група „Обезпечаване и изземване“: Близко 30 милиарда евро активи на руски и беларуски олигарси и образувания са замразени от ЕС до момента“, съобщение за медиите от Европейската комисия от 8.4.2022 г., достъпно на адрес https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373.

⁴ Например вж. член 8 от Регламент (ЕС) № 833/2014 на Съвета от 31 юли 2014 г. относно ограничителни мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна, консолидиран текст, достъпен на [EUR-Lex - 02014R0833-20220413 - BG - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/02014R0833-20220413 - BG - EUR-Lex (europa.eu)).

⁵ Например вж. член 12 от Регламент (ЕС) № 833/2014 на Съвета. Отбелязва се, че тази клауза е приложима и ако ограничителните мерки не са били нарушени; достатъчно условие е участието в схеми, създадени с такава цел.

⁶ Мрежа на ЕС по въпросите на геноцида, „Наказателно преследване на нарушаването на санкциите (ограничителните мерки) в националните юрисдикции: сравнителен анализ“, 2021 г., приложение, достъпно на адрес https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf. С оглед на представянето в работната група „Съдебно сътрудничество по

според които поведението се зачислява към едната или другата категория режим, обикновено са свързани със степента му на сериозност (тежест) и се определят или по качествени (умишленост, груба небрежност), или по количествени (щети) характеристики⁷, но са различни във всяка държава членка. Към момента в две държави членки конкретното провинение по нарушаване на ограничителните мерки на Съюза може да доведе само до административни санкции⁸.

Системите за наказателни санкции също се различават в значителна степен между отделните държави членки. Що се отнася до присъдите за лишаване от свобода, в 14 държави членки максималната продължителност на лишаването от свобода е между 2 и 5 години. В осем държави членки са възможни максимални присъди между 8 и 12 години⁹. Максималната глоба, която може да бъде наложена за нарушаване на ограничителните мерки на Съюза — или като престъпление, или като административно нарушение — варира значително между отделните държави членки, от 1200 до 500 000 евро¹⁰.

В 14 от държавите членки се предвижда наказателна отговорност на юридическите лица за нарушаване на ограничителните мерки на Съюза¹¹. Освен това в дванадесет държави членки се предвиждат административни санкции, по-специално глоби, които могат да бъдат налагани на юридическите лица, в случай че техни служители или представители на ръководството нарушават ограничителните мерки. Максималните глоби за юридически лица варират от 133 000 до 37,5 милиона евро¹².

Комисията и върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност предложиха да се засили разпоредбата за санкциите в Регламенти 833/2014 и 269/2014 на Съвета в рамките на шестия пакет от ограничителни мерки в отговор на агресията на Русия срещу Украйна. Чрез изменените разпоредби държавите членки ще се задължат да определят правилата за санкциите, включително, ако това е целесъобразно, за наказателните санкции, приложими при нарушения на разпоредбите на тези регламенти. Държавите членки трябва да предприемат всички необходими мерки, за да гарантират, че тези санкции ще се изпълняват и прилагат правилно. Санкциите трябва да бъдат ефективни, пропорционални и възпиращи. Държавите членки трябва също така да предвидят подходящи мерки за конфискация на облагите от такива нарушения. Ограничителните мерки се приемат въз основа на член 29 от ДЕС и член 215 от ДФЕС. Въпреки че тези разпоредби служат като правно основание, съгласно което държавите членки са задължени да определят санкции, включително наказателни санкции, никоя от тях не може да се използва за определяне на точните

наказателноправни въпроси“ (COPEN) на Съвета, докладът беше публикуван и в Документ 7274/22 на Съвета от 16 март 2022 г.

⁷ Мрежа на ЕС по въпросите на геноцида, „Наказателно преследване на нарушаването на санкциите (ограничителните мерки) в националните юрисдикции: сравнителен анализ“, 2021 г., раздел 5.1., стр. 22.

⁸ Пак там.

⁹ Пак там, раздел 5.2, стр. 23.

¹⁰ Пак там, раздел 5.3, стр. 24.

¹¹ Пак там, въз основа на доклада на Мрежата на ЕС по въпросите на геноцида и на допълнително разследване от страна на Комисията.

¹² Пак там.

видове и равнища на наказателните санкции. Ограниченото въздействие на задължаването на държавите членки да въведат наказателни санкции, без да има сближаване на наказателните определения и санкции чрез директива, основана на член 83 от ДФЕС, означава, че държавите членки все още няма да имат хармонизиран подход към мерките за конфискация по отношение на нарушаването на ограничителните мерки на Съюза, както и че мерките за обезпечаване, управление и конфискация, предвидени в настоящите и бъдещите постижения на правото на Съюза, свързани с отнемането и конфискацията на активи, няма да се прилагат за нарушаване на ограничителните мерки на Съюза. Дори ако в няколко от държавите членки нарушаването на ограничителните мерки на Съюза вече е криминализирано, разликите между държавите членки могат да доведат до фрагментиран подход в трансграничните дела.

На този фон Комисията отправя предложение за решение на Съвета за добавяне на нарушаването на ограничителните мерки на Съюза към областите на престъпност, предвидени в член 83, параграф 1 от ДФЕС¹³. Добавянето на нарушаването на ограничителните мерки на Съюза към областите на престъпност, предвидени в член 83, параграф 1 от ДФЕС, ще позволи на Комисията, като втора стъпка и съгласно обикновената законодателна процедура, незабавно да предложи директива, в която да се заложат формулировки, близки до тези на определенията за престъпленията и санкциите. С подобно сближаване на наказателните определения и санкции за нарушаване на ограничителните мерки на Съюза ще се допълни предложението на Комисията за директива на Европейския парламент и на Съвета, прието също днес, относно отнемането и конфискацията на активи¹⁴. С това предложение значително ще се укрепи действащата рамка на ЕС за отнемане на активи, състояща се от Директивата относно конфискацията и Решението на Съвета относно службите за отнемане на активи¹⁵.

Предложената директива относно отнемането и конфискацията на активи допринася за ефективното прилагане на ограничителните мерки на Съюза по два начина. Първо, с нея се изисква от държавите членки да започват при необходимост разследвания за проследяване и идентифициране на активи с цел предотвратяване, разкриване или разследване на престъпления, свързани с нарушаване на ограничителните мерки на Съюза, както и да разширят мандата на службите за отнемане на активи, за да могат те да проследяват и установяват имущество на лица и образувания, подложени на целенасочени финансови санкции от страна на ЕС, и при необходимост спешно да го обезпечават, за да се предотвратява извеждането му извън юрисдикцията. На второ място, чрез изготвянето на подобрена версия на правилата относно отнемането и конфискацията на активи,

¹³ Европейска комисия, Предложение за решение на Съвета за добавяне на нарушаването на ограничителните мерки на Съюза към областите на престъпност, предвидени в член 83, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (COM(2022) 247 от 25.5.2022 г.

¹⁴ Европейска комисия, Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно отнемането и конфискацията на активи (COM(2022) 245 от 25.5.2022 г.).

¹⁵ Директива 2014/42/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за обезпечаване и конфискация на средства и облаги от престъпна дейност в Европейския съюз (ОВ L 127, 29.4.2014 г., стр. 39—50); Решение 2007/845/ПВР на Съвета от 6 декември 2007 г. относно сътрудничеството между службите за отнемане на активи на държавите членки при проследяване и установяване на облаги или друго имущество, свързани с престъпления (ОВ L 332, 18.12.2007 г., стр. 103—105).

приложими за нарушаването на ограничителните мерки на Съюза, с предложението ще се гарантира ефективно проследяване, обезпечаване, управление и конфискация на облаги, получени от нарушаването на ограничителните мерки на Съюза, до постигането на сближаване на наказателните определения и санкции за нарушаване на ограничителните мерки на Съюза.

Както се разяснява по-подробно в предложението за решение на Съвета за добавяне на нарушаването на ограничителните мерки на Съюза към областите на престъпност, предвидени в член 83, параграф 1 от ДФЕС¹⁶, критериите, посочени в член 83, параграф 1 от ДФЕС, за добавяне там на нова област на престъпност, свързана с трансграничното измерение на тази област на престъпност (естество, въздействие, специална необходимост от борба на обща основа), са изпълнени.

Това е така, защото нарушаването на ограничителните мерки на Съюза следва да се квалифицира като област на престъпност и вече е категоризирано като такова от повечето държави членки¹⁷, но все още не е включено в действащия списък на престъпленията спрямо Съюза, предвиден в член 83, параграф 1 от ДФЕС. Също така това е особено тежка област на престъпност, тъй като е в състояние да продължи заплахите за международния мир и сигурност, да подкопае консолидирането и подкрепата за демокрацията, върховенството на закона и правата на човека и да доведе до значителни икономически, обществени и екологични щети.

Освен това нарушаването на ограничителните мерки на Съюза има ясно, а понякога дори присъщо, трансгранично измерение, което изисква еднакъв трансграничен отговор на равнището на ЕС и на глобално равнище. Тези престъпления не само обикновено се извършват от физически и юридически лица, осъществяващи своята дейност в световен мащаб, но в някои случаи с ограничителните мерки на Съюза дори се забраняват трансграничните операции (например ограничения върху банковите услуги).

Освен това обстоятелството, че държавите членки имат много различни определения и санкции за нарушаването на ограничителните мерки на Съюза съгласно тяхното административно и/или наказателно право, показва, че едно и също поведение може да бъде подложено на различни санкции и различни равнища на привеждане в изпълнение. Това създава риск от избор на най-благоприятна юрисдикция от страна на физическите лица и дружествата и като цяло води до подкопаване на доверието в целите на Съюза за поддържане на международния мир и сигурност и отстояване на общите ценности на Съюза. Следователно съществува специална необходимост от общи действия на равнището на Съюза за справяне с нарушаването на ограничителните мерки на Съюза посредством наказателното право. В това отношение Съюзът би могъл също така да насърчи равни условия в световен мащаб.

¹⁶ Европейска комисия, Предложение за решение на Съвета за добавяне на нарушаването на ограничителните мерки на Съюза към областите на престъпност, предвидени в член 83, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

¹⁷ Можете да видите прегледа, предоставен от Мрежата на ЕС по въпросите на геноцида, „Наказателно преследване на нарушаването на санкциите (ограничителните мерки) в националните юрисдикции: сравнителен анализ“, 2021 г.

На последно място, различните определения и санкции за нарушаване на ограничителните мерки на Съюза съгласно административното и/или наказателното право на държавите членки представляват пречка за последователното прилагане на политиката на Съюза относно ограничителните мерки.

С оглед на спешната необходимост да бъдат подведени под отговорност физическите и юридическите лица, замесени в нарушаването на ограничителните мерки на Съюза, в приложението към това съобщение вече са изложени основните елементи на бъдеща директива относно наказателните санкции за нарушаване на ограничителните мерки на Съюза. Това ще улесни бързото взаимодействие с Европейския парламент и Съвета по този въпрос.