



Europos Sąjungos
Taryba

Briuselis, 2022 m. birželio 1 d.
(OR. en)

9671/22

JAI 780
COPEN 218

PRIDEDAMAS PRANEŠIMAS

nuo:	Europos Komisijos generalinės sekretorės, kurios vardu pasirašo direktorė Martine DEPREZ
gavimo data:	2022 m. gegužės 25 d.
kam:	Tarybos generaliniam sekretoriatui
Komisijos dok. Nr.:	COM(2022) 249 final
Dalykas:	KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI dėl direktyvos dėl baudžiamųjų sankcijų už Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimą

Delegacijoms pridedamas dokumentas COM(2022) 249 final.

Pridedama: COM(2022) 249 final



Briuselis, 2022 05 25
COM(2022) 249 final

KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl direktyvos dėl baudžiamųjų sankcijų už Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimą

1. ĮVADAS

1.1. Sąjungos teisė ribojamųjų priemonių klausimais

Ribojamosios priemonės yra labai svarbi bendros užsienio ir saugumo politikos (BUSP) tikslų rėmimo priemonė, kaip nustatyta Europos Sąjungos sutarties (toliau – ES sutartis) 21 straipsnyje. Šie tikslai apima Sąjungos vertybių apsaugą, tarptautinės taikos ir saugumo palaikymą, taip pat demokratijos, teisinės valstybės ir žmogaus teisių įtvirtinimą ir rėmimą.

Siekdama išsaugoti šias vertybes, Sąjunga gali nustatyti ribojamąsias priemones trečiosioms šalims, subjektams ar asmenims. Šios priemonės apima tikslines individualias priemones, t. y. turto įšaldymą ir leidimo atvykti apribojimą (draudimą keliauti), taip pat sektorines priemones, t. y. ginklų embargą arba ekonomines ir finansines priemones (pvz., importo ir eksporto apribojimus, tam tikrų paslaugų, pavyzdžiui, banko paslaugų, teikimo apribojimus)¹. Šiuo metu Sąjungoje galioja daugiau kaip keturiasdešimt skirtingų ribojamųjų priemonių režimų, o pastaruoju metu jų taikymas suintensyvėjo. Kai kuriais iš šių režimų įgyvendinamos Jungtinių Tautų Saugumo Tarybos nustatytos ribojamosios priemonės, o kai kuriais atvejais nustatomi papildomi apribojimai; kitus teisės aktus savarankiškai priima Sąjunga. Sąjunga patvirtino ne tik su konkrečiomis šalimis susijusiems atvejams skirtus režimus, bet ir horizontaliuosius režimus, skirtus cheminių ginklų platinimui ir naudojimui, kibernetiniams išpuoliams, žmogaus teisių pažeidimams ir terorizmui².

Dabartinėmis Rusijos invazijos į Ukrainą aplinkybėmis itin svarbu išsaugoti tarptautinę taiką ir saugumą. Sąjunga nustatė tam tikras ribojamąsias priemones Rusijos ir Baltarusijos piliečiams ir įmonėms, taip pat sektorines priemones; kai kurios iš pastarųjų priimtose 2014 m. Atsižvelgdama į tai ir siekdama sustiprinti Sąjungos lygmens koordinavimą užtikrinant šių ribojamųjų priemonių vykdymą, Komisija įsteigė Turto įšaldymo ir areštavimo darbo grupę, kurioje dalyvauja Komisijos tarnybų, valstybių narių ir Sąjungos agentūrų (pavyzdžiui, Eurojusto ir Europolo) atstovai³. Darbo grupė ne tik užtikrina valstybių narių veiksmų koordinavimą, bet ir siekia išnagrinėti ribojamųjų priemonių ir baudžiamosios teisės priemonių sąveiką.

¹ Ribojamąsias priemones tvirtina Taryba. Taryba pirmiausia priima BUSP sprendimą pagal ES sutarties 29 straipsnį. Tarybos sprendime numatytos priemonės įgyvendinamos Sąjungos arba nacionaliniu lygmeniu. Iki šiol buvo įprasta, kad tokias priemones kaip ginklų embargas ar leidimo atvykti apribojimai tiesiogiai įgyvendina valstybės narės, kurios yra teisiškai įpareigtos laikytis Tarybos BUSP sprendimų. Kitos priemonės, kuriomis iš dalies arba visiškai nutraukiami arba apribojami ekonominiai santykiai su trečiąja šalimi, taip pat atskiros priemonės, kuriomis įšaldomos lėšos ir ekonominiai ištekliai ir draudžiama leisti naudotis lėšomis ir ekonominiais ištekliais, įgyvendinamos reglamentu, kurį kvalifikuota balsų dauguma priima Taryba, remdamasi bendru Sąjungos vyriausiojo įgaliotinio užsienio reikalams ir saugumo politikai ir Komisijos pasiūlymu pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 215 straipsnį. Draudimo apeiti priemones nuostatas galima rasti abiejų rūšių teisės aktuose.

² Apžvalgą žr. ES sankcijų žemėlapyje, pateiktame adresu <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

³ „I sąrašą įtrauktiems Rusijos ir Baltarusijos oligarchams taikomų sankcijų vykdymas. Komisijos Turto įšaldymo ir areštavimo darbo grupė stiprina bendradarbiavimą su tarptautiniais partneriais“, 2022 m. kovo 17 d. Europos Komisijos pranešimas spaudai, paskelbtas adresu https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828; „Turto įšaldymo ir areštavimo darbo grupė. Beveik 30 mlrd. EUR vertės Rusijos ir Baltarusijos oligarchų ir subjektų turto, kurį iki šiol įšaldė ES“, 2022 m. balandžio 8 d. Europos Komisijos pranešimas spaudai, paskelbtas adresu https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373.

1.2. Poreikis stiprinti ribojamųjų priemonių vykdymą baudžiamosios teisės priemonėmis

Už ribojamųjų priemonių įgyvendinimą ir vykdymo užtikrinimą visų pirma atsakingos valstybės narės. Valstybių narių kompetentingos institucijos turi įvertinti, ar pažeistas atitinkamas Tarybos reglamentas, ir imtis atitinkamų veiksmų. Šiuo atžvilgiu į Tarybos reglamentus, priimtus pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) 215 straipsnį, sistemingai įtraukiama nuostata, pagal kurią reikalaujama, kad valstybės narės priimtų nacionalines taisykles, kuriomis būtų numatytos veiksmingos, proporcingos ir atgrasomos sankcijos, taikytinos pažeidus atitinkamo reglamento nuostatas⁴. Į šiuos reglamentus paprastai įtraukiama:

- ribojamosios priemonės;
- draudimo apeiti priemones nuostata, pagal kurią draudžiama sąmoningai ir tyčia dalyvauti veikloje, kuria siekiama apeiti atitinkamas ribojamąsias priemones⁵, ir
- kitos prievolės, visų pirma skirtos pranešti apie veiksmus, kurių imtasi ribojamosioms priemonėms įgyvendinti (pvz., nurodyti valdžios institucijoms įšaldyto turto sumą).

Kadangi suderinimo Sąjungos lygmeniu nėra, nacionalinių sistemų nuostatos, susijusios su Sąjungos teisės dėl ribojamųjų priemonių (toliau – Sąjungos ribojamosios priemonės) pažeidimo kriminalizavimu, labai skiriasi. 12-oje valstybių narių Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimas yra tik nusikalstama veika. 13-oje valstybių narių Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimas gali būti laikomas administraciniu nusižengimu arba nusikalstama veika⁶. Kriterijai, pagal kuriuos veika priskiriama vienai ar kitai režimo kategorijai, paprastai yra susiję su nusižengimo sunkumu (rimtumu), kuris nustatomas kokybiniu požiūriu (tyčinis pobūdis, didelis aplaidumas) arba kiekybiniu požiūriu (padaryta žala)⁷, tačiau kiekvienoje valstybėje narėje kriterijai yra skirtingi. Dviejose valstybėse narėse dėl konkretaus Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimo šiuo metu gali būti taikomos tik administracinės sankcijos⁸.

Sankcijų sistemos valstybėse narėse taip pat labai skiriasi. Kalbant apie laisvės atėmimo bausmes, 14-oje valstybių narių ilgiausia laisvės atėmimo trukmė yra nuo dvejų iki penkerių metų. Aštuoniose valstybėse narėse ilgiausia bausmė gali būti nuo aštuonerių iki dvylikos metų⁹. Didžiausia bauda, kuri gali būti skiriama už Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimą – kaip už

⁴ Pavyzdžiui, žr. 2014 m. liepos 31 d. Tarybos reglamento (ES) Nr. 833/2014 dėl ribojamųjų priemonių atsižvelgiant į Rusijos veiksmus, kuriais destabilizuojama padėtis Ukrainoje, 8 straipsnį; konsoliduotą dokumento tekstą galima rasti svetainėje [EUR-Lex - 02014R0833-20220413 - LT - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/Lex/LexRegGen/uri/?uri=CELEX:02014R0833-20220413-LT-EUR-Lex).

⁵ Pavyzdžiui, žr. Tarybos reglamento (ES) Nr. 833/2014 12 straipsnį. Pažymima, kad ši nuostata taikoma ir tuo atveju, jei ribojamosios priemonės nepažeistos; pakanka to, kad dalyvaujama šiuo tikslu sukurtose schemose.

⁶ Genocide Network, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, Priedas; pateikta adresu https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf. Atsižvelgiant į pristatymą Tarybos Teismo bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose darbo grupėje (COPEN darbo grupė), ataskaita taip pat buvo paskelbta 2022 m. kovo 16 d. Tarybos dok. 7274/22.

⁷ Genocide Network, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, 5.1. skirsnis, p. 22.

⁸ Ten pat.

⁹ Ten pat, 5.2 skirsnis, p. 23.

nusikalstamą veiką arba kaip už administracinį nusižengimą, – įvairiose valstybėse narėse labai skiriasi ir svyruoja nuo 1 200 iki 500 000 EUR¹⁰.

14 valstybių narių už Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimą numato juridinių asmenų baudžiamąją atsakomybę¹¹. Dar 12 valstybių narių numato administracines nuobaudas, visų pirma baudas, kurios gali būti skiriamos juridiniams asmenims, kai jų darbuotojai arba vadovybė pažeidžia ribojamąsias priemones. Maksimalios baudos juridiniams asmenims svyruoja nuo 133 000 iki 37,5 mln. EUR¹².

Komisija ir vyriausiasis įgaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai pasiūlė sugriežtinti Tarybos reglamentuose (ES) Nr. 833/2014 ir (ES) Nr. 269/2014 pateiktą nuostatą dėl sankcijų, atsižvelgiant į šeštąją ribojamųjų priemonių rinkinį, kuriuo reaguojama į Rusijos agresiją prieš Ukrainą. Iš dalies pakeistomis nuostatomis valstybės narės būtų įpareigosios nustatyti taisykles dėl sankcijų, įskaitant atitinkamai baudžiamąsias sankcijas, taikytinas už šių reglamentų nuostatų pažeidimus. Valstybės narės turi imtis visų būtinų priemonių užtikrinti, kad šios sankcijos būtų tinkamai įgyvendinamos ir taikomos. Sankcijos turi būti veiksmingos, proporcingos ir atgrasomos. Valstybės narės taip pat turi numatyti tinkamas pajamų, gautų dėl tokių pažeidimų, konfiskavimo priemones. Ribojamosios priemonės priimančios ES sutarties 29 straipsniu ir SESV 215 straipsniu. Nors šios nuostatos yra teisinis pagrindas, kuriuo remiantis valstybės narės įpareigojamos nustatyti sankcijas, įskaitant baudžiamąsias, nė viena iš šių nuostatų negalima remtis nustatant tikslas baudžiamųjų sankcijų rūšis ir dydžius. SESV 83 straipsniu grindžiama direktyva nesuderinus nusikalstamų veikų apibrėžčių ir sankcijų, valstybėms narėms taikomo įpareigojimo nustatyti baudžiamąsias sankcijas poveikis būtų ribotas, nes valstybės narės vis dar neturėtų suderinto požiūrio į konfiskavimo priemones, susijusias su Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimu, o įšaldymo, valdymo ir konfiskavimo priemonės, numatytos dabartiniame ir būsimame Sąjungos turto susigrąžinimo ir konfiskavimo *acquis*, Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimui nebūtų taikomos. Nepaisant to, kad keliose valstybėse narėse Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimas jau kriminalizuotas, skirtumai tarp valstybių narių gali lemti fragmentiškumą tarpvalstybinėse bylose.

Atsižvelgdama į tai Komisija teikia pasiūlymą dėl Tarybos sprendimo dėl Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimo įtraukimo į SESV 83 straipsnio 1 dalyje nustatytas nusikaltimų sritis¹³. Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimą įtraukus į SESV 83 straipsnio 1 dalyje nustatytas nusikaltimų sritis, antruoju etapu Komisija galėtų pagal įprastą teisėkūros procedūrą nedelsdama pasiūlyti direktyvą, kuria būtų suderintos nusikalstamų veikų ir sankcijų apibrėžtys. Toks nusikalstamų veikų apibrėžčių ir sankcijų už Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimą suderinimas papildytų šiandien taip pat priimtą Komisijos pasiūlymą dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl turto susigrąžinimo ir konfiskavimo¹⁴. Šiuo pasiūlymu gerokai

¹⁰ Ten pat, 5.3 skirsnis, p. 24.

¹¹ Ten pat, remiantis Genocido tinklo ataskaita ir tolesniu Komisijos tyrimu.

¹² Ten pat.

¹³ Europos Komisija, Pasiūlymas dėl Tarybos sprendimo dėl Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimų priskyrimo prie Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 83 straipsnio 1 dalyje nurodytų nusikaltimų sričių, COM(2022) 247, 2022 05 25.

¹⁴ Europos Komisija, Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl turto susigrąžinimo ir konfiskavimo, COM(2022) 245, 2022 05 25.

sustiprinama dabartinė ES turto susigrąžinimo sistema, kurią sudaro Konfiskavimo direktyva ir Tarybos sprendimas dėl turto susigrąžinimo tarnybų¹⁵.

Siūloma direktyva dėl turto susigrąžinimo ir konfiskavimo prie veiksmingo Sąjungos ribojamųjų priemonių taikymo prisideda dvejopai. Pirma, joje reikalaujama, kad valstybės narės pradėtų turto atsekimo ir nustatymo tyrimus, kai tai būtina siekiant užkirsti kelią nusikalstamoms veikoms, susijusioms su Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimu, jas nustatyti ar tirti, taip pat išplėstų turto susigrąžinimo tarnybų įgaliojimus, kad jos galėtų greitai atsekti ir nustatyti asmenų ir subjektų, kuriems taikomos ES tikslinės finansinės sankcijos, turtą ir prireikus jį skubiai įšaldyti, kad jis nebūtų pašalintas iš jurisdikcijos. Antra, griežtesnės turto susigrąžinimo ir konfiskavimo taisyklės pradėjus taikyti nusikalstamai veikai, t. y. Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimui, pasiūlymu būtų užtikrintas veiksmingas pajamų, gautų pažeidus Sąjungos ribojamąsias priemones, atsekimas, įšaldymas, valdymas ir konfiskavimas, kol bus suderintos nusikalstamų veikų apibrėžtys ir sankcijos už Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimą.

Kaip išsamiau paaiškinta pasiūlyme dėl Tarybos sprendimo dėl Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimų priskyrimo prie Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 83 straipsnio 1 dalyje nurodytų nusikaltimų sričių¹⁶, SESV 83 straipsnio 1 dalyje nurodyti kriterijai, pagal kuriuos būtų pridėdama nauja nusikaltimų sritis, susijusi su tos nusikaltimų srities tarpvalstybiniu aspektu (pobūdis, poveikis, ypatingas poreikis kovoti remiantis bendru pagrindu), yra įvykdyti.

Taip yra todėl, kad Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimas turėtų būti laikomas nusikaltimų sritimi ir jį nusikaltimų sričiai jau priskiria dauguma valstybių narių¹⁷, tačiau jis dar neįtrauktas į esamą Sąjungos nusikaltimų sąrašą, numatytą SESV 83 straipsnio 1 dalyje. Be to, tai ypač sunkių nusikaltimų sritis, nes šie nusikaltimai gali nuolat kelti grėsmę tarptautinei taikai ir saugumui, pakenkti demokratijos, teisinės valstybės ir žmogaus teisių įtvirtinimui bei rėmimui ir padaryti didelę ekonominę bei visuomeninę žalą ir žalą aplinkai.

Be to, Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimas turi aiškų ir kartais net savaime jam būdingą tarpvalstybinį aspektą, todėl reikalingas vienodas tarpvalstybinis atsakas ES ir pasauliniu lygmenimis. Šiuos nusikaltimus paprastai padaro pasaulio mastu veikiantys fiziniai ir juridiniai asmenys, o kai kuriais atvejais Sąjungos ribojamosiomis priemonėmis (pvz., banko paslaugų apribojimais) netgi draudžiama vykdyti tarpvalstybines operacijas.

Be to, tai, kad valstybės narės pagal savo administracinę ir (arba) baudžiamąją teisę taiko labai skirtingas apibrėžtis ir sankcijas už Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimus, rodo, kad už tą patį elgesį gali būti taikomos skirtingos sankcijos ir skirtingo lygio vykdymo užtikrinimas. Dėl to kyla pavojus, kad asmenys ir įmonės ieškos palankesnio teisinio reglamentavimo, ir apskritai pakertamas Sąjungos tikslų išsaugoti tarptautinę taiką bei saugumą ir puoselėti bendras Sąjungos

¹⁵ 2014 m. balandžio 3 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/42/ES dėl nusikaltimų priemonių ir pajamų iš nusikaltimų įšaldymo ir konfiskavimo Europos Sąjungoje (OL L 127, 2014 4 29, p. 39–50); 2007 m. gruodžio 6 d. Tarybos sprendimas 2007/845/TVR dėl valstybių narių turto susigrąžinimo tarnybų bendradarbiavimo nusikalstamu būdu įgytų pajamų bei kito susijusio turto paieškos ir nustatymo srityje, OL L 332, 2007 12 18, p. 103–105.

¹⁶ Europos Komisija, Pasiūlymas dėl Tarybos sprendimo dėl Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimų priskyrimo prie Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 83 straipsnio 1 dalyje nurodytų nusikaltimų sričių.

¹⁷ Žr. Genocido tinklo pateiktą apžvalgą *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021.

vertybes patikimumas. Todėl, siekiant baudžiamosios teisės priemonėmis kovoti su Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimu, būtina imtis bendrų veiksmų Sąjungos lygmeniu. Šiuo atžvilgiu Sąjunga taip pat galėtų skatinti sudaryti vienodas sąlygas pasauliniu mastu.

Galiausiai skirtingos apibrėžtys ir sankcijos už Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimus pagal valstybių narių administracinę ir (arba) baudžiamąją teisę trukdo nuosekliai taikyti Sąjungos ribojamųjų priemonių politiką.

Atsižvelgiant į neatidėliotiną poreikį fizinius ir juridinius asmenis, susijusius su Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimu, patraukti atsakomybėn, šio komunikato priede jau išdėstyti pagrindiniai elementai, kurie galėtų būti įtraukti į būsimą Direktyvą dėl baudžiamųjų sankcijų už Sąjungos ribojamųjų priemonių pažeidimą. Tai paspartins bendradarbiavimą su Europos Parlamentu ir Taryba šiuo klausimu.