

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

9671/22

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
Dotyczy:	KOMUNIKAT 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.

Zał.: COM(2022) 249 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

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

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

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

1. WPROWADZENIE

1.1. Prawo Unii w zakresie środków ograniczających

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, państwa prawnego 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. zabezpieczenie mienia i ograniczenia wjazdu (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, np. usług bankowych)¹. Obecnie w Unii obowiązuje ponad czterdzieści różnych systemów środków ograniczających; w ostatnim czasie coraz częściej się z nich korzysta. Niektóre z tych systemów wdrażają środki ograniczające wprowadzone przez Radę Bezpieczeństwa ONZ, w niektórych przypadkach w ramach systemów nakłada się dodatkowe ograniczenia; inne są natomiast przyjmowane przez Unię w sposób autonomiczny. Oprócz systemów odnoszących się do sytuacji w poszczególnych krajach Unia przyjmuje również systemy horyzontalne wymierzone w rozprzestrzenianie i stosowanie broni chemicznej, cyberataki, naruszanie praw człowieka i terroryzm².

Utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa ma zasadnicze znaczenie w kontekście obecnej inwazji Rosji na Ukrainę. Unia wprowadziła szereg środków ograniczających wobec osób fizycznych i prawnych z Rosji i Białorusi, jak również środki sektorowe – niektóre z tych środków sięgają 2014 r. W tym kontekście, dążąc do poprawy koordynacji wdrażania środków ograniczających na szczeblu unijnym, Komisja utworzyła grupę zadaniową „Freeze and Seize”, w skład której wchodzi służby Komisji, przedstawiciele państw członkowskich i agencje unijne, takie jak Eurojust i Europol³. Zadaniem tej grupy jest, obok zapewnienia koordynacji między

¹ Środki ograniczające przyjmuje Rada. W pierwszej kolejności Rada przyjmuje decyzję w sprawie WPZiB na podstawie art. 29 TUE. Środki przewidziane w decyzji Rady są wdrażane na szczeblu unijnym albo krajowym. Zgodnie z dotychczasową praktyką wdrażaniem środków, takich jak embargo na broń lub ograniczenia wjazdu, zajmują się bezpośrednio państwa członkowskie, które są prawnie zobowiązane do działania zgodnie z przepisami decyzji Rady w sprawie WPZiB. Inne środki przewidujące zerwanie lub ograniczenie w całości lub w części stosunków gospodarczych z państwem trzecim, jak również indywidualne środki w postaci zabezpieczenia środków finansowych i zasobów gospodarczych, uniemożliwiające udostępnianie środków finansowych i zasobów gospodarczych, są wdrażane w drodze rozporządzenia przyjmowanego przez Radę stanowiącą większość kwalifikowaną na wspólny wniosek Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Komisji na podstawie art. 215 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W obu tych rodzajach aktów można znaleźć przepisy przeciwdziałające obchodzeniu środków.

² Ogólne informacje można znaleźć na mapie sankcji UE dostępnej pod adresem <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>

³ „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, 17.03.2022, dostępny pod adresem https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828; „Grupa zadaniowa »Freeze and Seize«: UE zabezpieczyła dotychczas mienie rosyjskich i białoruskich oligarchów i podmiotów o wartości blisko 30 mld euro”, komunikat prasowy Komisji Europejskiej, 8.4.2022, dostępny pod adresem https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373

państwami członkowskimi, zbadanie wzajemnego oddziaływania między środkami ograniczającymi a środkami prawnokarnymi.

1.2. Potrzeba skuteczniejszego egzekwowania środków ograniczających za pośrednictwem prawa karnego

Wdrażanie i egzekwowanie środków ograniczających jest przede wszystkim obowiązkiem państw członkowskich. Właściwe organy państw członkowskich muszą ocenić, czy doszło do naruszenia odpowiedniego rozporządzenia Rady, i podjąć odpowiednie kroki. W tym kontekście do rozporządzeń Rady przyjętych na podstawie art. 215 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”) systematycznie zawsze wprowadza się przepis zobowiązujący państwa członkowskie do przyjęcia przepisów krajowych, w których przewiduje się skuteczne, proporcjonalne i odstraszające kary za naruszenie przepisów danego rozporządzenia⁴. Co do zasady rozporządzenia te obejmują:

- środki ograniczające;
- klauzulę przeciwdziałającą obejściu, na podstawie której zakazuje się świadomego i celowego udziału w działaniach mających na celu obejście przedmiotowych środków ograniczających⁵, oraz
- inne zobowiązania, w szczególności dotyczące zgłaszania działań podejmowanych w celu wdrożenia środków ograniczających (np. zgłaszanie władzom wartości zabezpieczonego mienia).

Wobec braku harmonizacji na szczeblu unijnym systemy krajowe różnią się znacznie pod względem kryminalizacji naruszeń prawa Unii w zakresie środków ograniczających („unijne środki ograniczające”). W 12 państwach członkowskich naruszenie unijnych środków ograniczających jest wyłącznie przestępstwem. W 13 państwach członkowskich naruszenie unijnych środków ograniczających może stanowić przestępstwo lub wykroczenie o charakterze administracyjnym⁶. Kryteria, zgodnie z którymi dany czyn kwalifikuje się do jednej lub drugiej kategorii, są różne w poszczególnych państwach członkowskich, ale zazwyczaj są one związane z jego wagą (poważnym charakterem) określaną w kategoriach jakościowych (zamiar, rażące niedbalstwo) albo ilościowych (szkoda)⁷. W dwóch państwach członkowskich szczególne

⁴ 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 \(europa.eu\)](#)

⁵ Zob. na przykład art. 12 rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014. Należy zauważyć, że klauzula ta ma zastosowanie również w przypadku, gdy nie doszło do naruszenia środków ograniczających; wystarczy samo uczestnictwo w systemach utworzonych w tym celu.

⁶ Sieć punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa, „Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis” („Ściganie naruszeń sankcji (środków ograniczających) w jurysdykcjach krajowych: analiza porównawcza”), 2021, załącznik, dostępne pod adresem 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 to opublikowano również w dok. Rady nr 7274/22 z 16 marca 2022 r.

⁷ Sieć punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa, „Ściganie naruszeń sankcji (środków ograniczających) w jurysdykcjach krajowych: analiza porównawcza”, 2021, sekcja 5.1, s. 22.

przestępstwo naruszenia unijnych środków ograniczających może obecnie skutkować wyłącznie nałożeniem kar administracyjnych⁸.

Również systemy kar znacznie się różnią w poszczególnych państwach członkowskich. Jeśli chodzi o kary pozbawienia wolności, w 14 państwach członkowskich maksymalny wymiar kary wynosi 2–5 lat. W ośmiu państwach członkowskich możliwe jest nałożenie kary w maksymalnym wymiarze 8–12 lat⁹. Maksymalna grzywna, jaką można nałożyć za naruszenie unijnych środków ograniczających – uznawane za przestępstwo albo wykroczenie o charakterze administracyjnym – jest bardzo zróżnicowana w poszczególnych państwach członkowskich i wynosi od 1 200 EUR do 500 000 EUR¹⁰.

W 14 państwach członkowskich za naruszenie unijnych środków ograniczających przewidziano odpowiedzialność karną¹¹. Ponadto w dwunastu państwach członkowskich przewidziano kary administracyjne, w szczególności grzywny, które można nakładać na osoby prawne w przypadku naruszenia środków ograniczających przez ich pracowników lub kadrę kierowniczą. Maksymalne grzywny dla osób prawnych wynoszą od 133 000 EUR do 37,5 mln EUR¹².

Komisja oraz wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa przedstawili wniosek w sprawie zaostreżenia przepisu dotyczącego kar w rozporządzeniach Rady nr 833/2014 i 269/2014 w ramach szóstego pakietu środków ograniczających w odpowiedzi na rosyjską agresję przeciwko Ukrainie. Na mocy zmienionych przepisów państwa członkowskie byłyby zobowiązane do ustanowienia przepisów dotyczących kar, w tym w stosownych przypadkach sankcji karnych, mających zastosowanie w przypadku naruszeń odnośnych przepisów tych rozporządzeń. Państwa członkowskie muszą przyjąć wszelkie środki niezbędne do zapewnienia należytego wdrażania i wykonywania tych kar. Kary muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające. Państwa członkowskie muszą także przewidzieć odpowiednie środki konfiskaty korzyści uzyskanych w wyniku takich naruszeń. Środki ograniczające przyjmuje się na podstawie art. 29 TUE i art. 215 TFUE. Chociaż przepisy te służą jako podstawa prawna zobowiązania państw członkowskich do ustanowienia kar, w tym sankcji karnych, żadnego z tych artykułów nie można wykorzystać do określenia dokładnych rodzajów i wymiarów sankcji karnych. Zobowiązanie państw członkowskich do wprowadzenia sankcji karnych, bez konieczności zbliżenia definicji przestępstw i sankcji karnych na mocy dyrektywy opartej na art. 83 TFUE, miałoby ograniczone oddziaływanie, oznaczając, że państwa członkowskie nadal nie stosowałyby ujednoliconego podejścia do środków dotyczących konfiskaty w odniesieniu do naruszenia unijnych środków ograniczających oraz że środki dotyczące zabezpieczenia, zarządzania i konfiskaty, przewidziane w obecnym i przyszłym dorobku prawnym UE w zakresie odzyskiwania i konfiskaty mienia, nie miałyby zastosowania do naruszenia unijnych środków ograniczających. Wprawdzie naruszenie unijnych środków ograniczających uznaje się już za przestępstwo w kilku państwach członkowskich, jednak

⁸ Tamże.

⁹ Tamże, sekcja 5.2, s. 23.

¹⁰ Tamże, sekcja 5.3, s. 24.

¹¹ Tamże, na podstawie sprawozdania sieci punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa i dalszego dochodzenia Komisji.

¹² Tamże.

różnice między państwami członkowskimi mogą prowadzić do fragmentacji podejścia w sprawach transgranicznych.

W związku z tym Komisja przedstawia wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie dodania naruszenia unijnych środków ograniczających do dziedzin przestępczości określonych w art. 83 ust. 1 TFUE¹³. Po dodaniu naruszenia unijnych środków ograniczających do dziedzin przestępczości określonych w art. 83 ust. 1 TFUE Komisja będzie mogła przejść do kolejnego etapu i przedstawić, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, wniosek dotyczący dyrektywy w celu zbliżenia definicji przestępstw i sankcji karnych. Takie zbliżenie definicji przestępstw i sankcji karnych związanych z naruszeniem unijnych środków ograniczających stanowiłoby uzupełnienie przyjętego również dzisiaj wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odzyskiwania i konfiskaty mienia¹⁴. Wniosek ten znacznie wzmacnia obecne unijne ramy odzyskiwania mienia, na które składają się dyrektywa w sprawie konfiskaty i decyzja Rady w sprawie biur ds. odzyskiwania mienia¹⁵.

Dyrektywa w sprawie odzyskiwania i konfiskaty mienia będąca przedmiotem wniosku przyczynia się do skutecznego stosowania unijnych środków ograniczających na dwa sposoby. Po pierwsze, na podstawie dyrektywy zobowiązuje się państwa członkowskie do wszczynania dochodzeń mających na celu śledzenie i identyfikację mienia, gdy jest to konieczne do zapobiegania przestępstwom związanym z naruszeniem unijnych środków ograniczających, wykrywania ich lub prowadzenia dochodzeń w ich sprawie, oraz do rozszerzenia zakresu uprawnień biur ds. odzyskiwania mienia w celu szybkiego wyśledzenia i szybkiej identyfikacji mienia osób i podmiotów objętych unijnymi ukierunkowanymi sankcjami finansowymi, a także niezwłocznego zabezpieczenia takiego mienia, gdy jest to konieczne dla zapobieżenia wywiezieniu tego mienia z danej jurysdykcji. Po drugie, dzięki zastosowaniu zaostrzonych przepisów dotyczących odzyskiwania i konfiskaty mienia do przestępstwa, jakim jest naruszenie unijnych środków ograniczających, wniosek zapewniłby skuteczne śledzenie, zabezpieczenie i konfiskatę korzyści pochodzących z naruszenia unijnych środków ograniczających oraz zarządzanie takimi korzyściami, w oczekiwaniu na zbliżenie definicji przestępstw i sankcji karnych związanych z naruszeniem unijnych środków ograniczających.

Jak wyjaśniono bardziej szczegółowo we wniosku dotyczącym decyzji Rady w sprawie dodania naruszenia unijnych środków ograniczających do dziedzin przestępczości określonych w art. 83 ust. 1 TFUE¹⁶, spełnione są kryteria, o których mowa w art. 83 ust. 1 TFUE, dotyczące dodania

¹³ Komisja Europejska, 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, COM(2022) 247 z 25.5.2022.

¹⁴ Komisja Europejska, wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odzyskiwania i konfiskaty mienia, COM(2002) 245 z 25.5.2022.

¹⁵ 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.

¹⁶ Komisja Europejska, 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.

do tego artykułu nowej dziedziny przestępczości, odnoszące się do transgranicznego wymiaru tej dziedziny przestępczości (charakter, skutki, szczególna potrzeba wspólnego zwalczania).

Wynika to z faktu, że naruszenie unijnych środków ograniczających powinno zostać zakwalifikowane jako dziedzina przestępczości i jest już sklasyfikowane jako takie przez większość państw członkowskich¹⁷, ale nie jest jeszcze objęte istniejącym wykazem przestępstw unijnych przewidzianym w art. 83 ust. 1 TFUE. Ponadto jest to szczególnie poważna dziedzina przestępczości, ponieważ może ona utrzymywać zagrożenia dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, podważać umacnianie i wspieranie demokracji, państwa prawnego i praw człowieka oraz powodować znaczne szkody w gospodarce, społeczeństwie i środowisku.

Co więcej, naruszenie unijnych środków ograniczających ma wyraźny, a niekiedy nawet nieodłączny wymiar transgraniczny, który wymaga jednolitej reakcji transgranicznej na szczeblu UE i na szczeblu globalnym. Przestępstw takich dopuszczają się zazwyczaj osoby fizyczne i prawne działające na skalę globalną, a co więcej, w niektórych przypadkach unijne środki ograniczające wręcz zakazują prowadzenia operacji transgranicznych (np. ograniczenia dotyczące usług bankowych).

Dodatkowo fakt, że państwa członkowskie przewidują w swoim prawie administracyjnym lub karnym bardzo różne definicje naruszenia unijnych środków ograniczających i wprowadziły za takie naruszenie różne kary, sprawia, że to samo naruszenie może być zagrożone różnymi karami i różne mogą być poziomy ich egzekwowania. Stwarza to ryzyko wykorzystywania różnic w systemach prawnych (ang. *forum shopping*) przez osoby fizyczne i przedsiębiorstwa oraz, ogólnie rzecz biorąc, podważa wiarygodność celów Unii w zakresie utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz obrony wspólnych wartości Unii. W związku z tym istnieje szczególna potrzeba podjęcia wspólnych działań na szczeblu Unii za pomocą środków z dziedziny prawa karnego w celu przeciwdziałania naruszaniu unijnych środków ograniczających. Unia mogłaby również promować równe warunki działania na całym świecie w tym zakresie.

Odmienne definicje naruszenia unijnych środków ograniczających i odmienne kary za takie naruszenie przewidziane w prawie administracyjnym lub karnym państw członkowskich stanowią ponadto przeszkodę w spójnym stosowaniu polityki Unii w dziedzinie środków ograniczających.

Ze względu na pilną potrzebę pociągnięcia do odpowiedzialności osób fizycznych i prawnych zaangażowanych w naruszanie unijnych środków ograniczających w załączniku do niniejszego komunikatu przedstawiono główne elementy, jakie mogłaby zawierać przyszła dyrektywa w sprawie sankcji karnych za naruszenie unijnych środków ograniczających. Ułatwi to szybkie zaangażowanie się Parlamentu Europejskiego i Rady w tę sprawę.

¹⁷ Zob. przegląd przedstawiony przez sieć punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa, „Ściganie naruszeń sankcji (środków ograniczających) w jurysdykcjach krajowych: analiza porównawcza”, 2021.