

Bruselj, 1. junij 2022
(OR. en)

9641/22

Medinstitucionalna zadeva:
2022/0176 (NLE)

JAI 783
COPEN 220

PREDLOG

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	25. maj 2022
Prejemnik:	Generalni sekretariat Sveta
Št. dok. Kom.:	COM(2022) 247 final
Zadeva:	Predlog SKLEPA SVETA o vključitvi kršitve omejevalnih ukrepov Unije med področja kriminala iz člena 83(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2022) 247 final.

Priloga: COM(2022) 247 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 25.5.2022
COM(2022) 247 final

2022/0176 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

**o vključitvi kršitve omejevalnih ukrepov Unije med področja kriminala iz člena 83(1)
Pogodbe o delovanju Evropske unije**

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

(1) OZADJE PREDLOGA

- Razlogi za predlog in njegovi cilji**

(1) Uvod

Omejevalni ukrepi so ključno orodje za spodbujanje ciljev skupne zunanje in varnostne politike (v nadaljnjem besedilu: SZVP), kot je določeno v členu 21 Pogodbe o Evropski uniji (v nadaljnjem besedilu: PEU). Ti cilji vključujejo varovanje vrednot Unije, ohranjanje mednarodnega miru in varnosti ter utrjevanje in podporo demokracije, pravne države in človekovih pravic.

Za ohranjanje teh vrednot lahko Unija uvede omejevalne ukrepe proti tretjim državam, subjektom ali posameznikom. Ti ukrepi vključujejo ciljno usmerjene posamezne ukrepe, tj. ciljno usmerjene finančne sankcije (zamrznitev sredstev) in omejitve vstopa (prepoved potovanja), pa tudi sektorske ukrepe, tj. embargo na orožje ali gospodarske in finančne ukrepe (na primer uvozne in izvozne omejitve ter omejitve pri opravljanju nekaterih storitev, kot so bančne storitve)¹. Ohranjanje mednarodnega miru in varnosti je še posebej pomembno v okviru trenutne ruske invazije na Ukrajino. Unija je uvedla vrsto omejevalnih ukrepov proti ruskim in beloruskim posameznikom in podjetjem, nekateri od njih segajo v leto 2014. V zvezi s tem je Komisija za boljše usklajevanje pri izvrševanju teh omejevalnih ukrepov na ravni Unije ustanovila projektno skupino „Freeze and Seize“². Poleg zagotavljanja usklajevanja med državami članicami in agencijami Unije, kot sta Europol in Eurojust, želi Komisija preučiti tudi interakcijo omejevalnih ukrepov in kazenskoopravnih ukrepov.

Trenutno ima Unija vzpostavljenih več kot štirideset režimov omejevalnih ukrepov. Nekateri od teh ukrepov so omejevalni ukrepi Združenih narodov, ostale pa je Unija sprejela samostojno. Unija je poleg režimov, ki obravnavajo posebne razmere v posameznih državah, sprejela tudi horizontalne režime proti širjenju in uporabi kemičnega orožja, kibernetiskim napadom, kršitvam človekovih pravic ter terorizmu³. Omejevalni ukrepi so zavezujoči za države članice Unije in vse osebe ali subjekte, ki spadajo v pristojnost držav članic (gospodarski subjekti EU)⁴. Nedosledno izvrševanje omejevalnih ukrepov zmanjšuje njihovo

¹ Omejevalne ukrepe sprejema Svet. Svet najprej sprejme sklep o SZVP na podlagi člena 29 PEU. Ukrepi, predvideni v sklepu Sveta, se izvajajo na ravni Unije ali na nacionalni ravni. Do sedaj je bila praksa, da ukrepe, kot so embargo na orožje in omejitve vstopa, izvajajo neposredno države članice, ki so zakonsko zavezane k ravnanju v skladu s sklepi Sveta o SZVP. Drugi ukrepi, ki delno ali v celoti prekinjajo ali zmanjšujejo gospodarske odnose s tretjo državo ter posamezni ukrepi za zamrznitev sredstev in gospodarskih virov, ki prepovedujejo dajanje na razpolago sredstev in gospodarskih virov, se izvajajo na podlagi uredbe, ki jo sprejme Svet s kvalificirano večino na skupni predlog visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko in Komisije v skladu s členom 215 PDEU. Določbe o preprečevanju izogibanja so prisotne pri obeh vrstah aktov.

² *Enforcing sanctions against listed Russian and Belarusian oligarchs: Commission's 'Freeze and Seize' Task Force steps up work with international partners* (Izvrševanje sankcij proti ruskim in beloruskim oligarhom, uvrščenim na seznam: projektna skupina Komisije „Freeze and Seize“), sporočilo za javnost Evropske komisije z dne 17. marca 2022, na voljo na spletnem naslovu: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828; „Freeze and Seize“ Task Force: Almost €30 billion of assets of Russian and Belarusian oligarchs and entities frozen by the EU so far (Projektna skupina „Freeze and Seize“: EU doslej zamrznila skoraj 30 milijard evrov premoženja ruskih in beloruskih oligarhov in subjektov), sporočilo za javnost Evropske komisije z dne 8. aprila 2022, na voljo na spletnem naslovu https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/IP_22_2373.

³ Za pregled glej zemljevid sankcij EU, ki je na voljo na spletnem naslovu: <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

⁴ Omejevalni ukrepi EU se uporabljajo na območju (teritorialne) pristojnosti Unije: za državljane EU na kateri koli lokaciji; za podjetja in organizacije, ustanovljene v skladu z zakonodajo določene države članice, vključno s

učinkovitost in zmožnost Unije, da nastopa enotno⁵. Za izvajanje in izvrševanje omejevalnih ukrepov Unije so v prvi vrsti odgovorne države članice. Pristojni organi v državah članicah morajo oceniti, ali je bila kršena ustrezna uredba Sveta, sprejeta v skladu s členom 215 Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: PDEU), in sprejeti ustrezne ukrepe.

V zvezi s tem uredbe Unije sistematično vključujejo določbo, ki od držav članic zahteva, da sprejmejo nacionalna pravila, ki določajo učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni za kršitve določb posameznih uredb⁶.

Te uredbe na splošno vključujejo:

- omejevalne ukrepe;
- klavzulo o preprečevanju izogibanja, ki prepoveduje zavestno in namerno sodelovanje v dejavnostih, katerih namen je izogibanje veljavnim omejevalnim ukrepom⁷; ter
- druge obveznosti, zlasti poročanje o ukrepih, sprejetih za izvajanje omejevalnih ukrepov (na primer poročanje organom o višini sredstev, ki so bila zamrznjena).

Člen 215 PDEU Svetu zagotavlja pravno podlago za sprejetje „potrebnih ukrepov“ v primeru sprejetja omejevalnih ukrepov Unije. Vendar pravna podlaga za sprejetje omejevalnih ukrepov ne omogoča približevanja kazenskopravnih opredelitev ter vrst in ravni kazenskih sankcij⁸.

Kot bo podrobneje obravnavano v spodnjih oddelkih, se zaradi neusklajenosti na ravni Unije nacionalni sistemi znatno razlikujejo na področju inkriminacije kršitve uredb Sveta o omejevalnih ukrepih Unije (v nadaljnjem besedilu: kršitev omejevalnih ukrepov Unije). Prav tako se močno razlikujejo sistemi kazenskih sankcij.

Na podlagi tega Komisija predlaga, da se kršitev omejevalnih ukrepov Unije vključi med področja kriminala iz člena 83(1) PDEU. Ko bo Svet dosegel dogovor in ko bo Evropski parlament odobril vključitev kršitve omejevalnih ukrepov Unije med področja kriminala iz člena 83(1) PDEU, bo Komisija lahko predlagala direktivo po rednem zakonodajnem postopku, ki bi lahko omogočila približevanje opredelitve kaznivih dejanj in sankcij.

podružnicami podjetij EU v tretjih državah; na krovu zrakoplovov ali plovil, ki spadajo v pristojnost držav članic; Evropska komisija, Pogosto zastavljena vprašanja: Omejevalni ukrepi (sankcije), na voljo na spletnem naslovu: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/ganda_22_1401.

⁵ Sporočilo Komisije, Evropski gospodarski in finančni sistem: spodbujanje odprtosti, moči in odpornosti, COM(2021) 32 final z dne 19. januarja 2021, oddelek 5 (krepitev izvajanja in izvrševanja sankcij EU), str. 16, na voljo na spletnem mestu <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0032&from=SL>; V istem sporočilu Komisija ugotavlja, da izvajanje [omejevalnih ukrepov EU] ni tako enotno po vsej EU, kot bi moralo biti. To povzroča izkrivljanja na enotnem trgu, saj se lahko podjetja EU, vključno z odvisnimi družbami tujih podjetij v EU, izognejo prepovedim. To ustvarja tudi negotovost med subjekti. Kot je navedeno, nedosledno izvrševanje zmanjšuje učinkovitost [omejevalnih ukrepov] in zmožnost Unije, da nastopa enotno. Strategija med drugim poziva k nadaljnjemu usklajevanju med Komisijo in državami članicami, da se zagotovi, da so nacionalne kazni za kršitev omejevalnih ukrepov EU učinkovite, sorazmerne in odvračilne.

⁶ Glej na primer člen 8 Uredbe Sveta (EU) št. 833/2014 z dne 31. julija 2014 o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini, prečiščeno besedilo je na voljo na spletnem mestu: [EUR-Lex – 02014R0833–20220413 – SL – EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/833/oj).

⁷ Opozoriti je treba, da se ta klavzula uporablja tudi, če do kršitve omejevalnih ukrepov ne pride; dovolj je že samo sodelovanje v shemah, oblikovanih v ta namen.

⁸ Približevanje kazenskopravnih opredelitev in sankcij ne more temeljiti na nezakonodajni pravni podlagi člena 29 PEU in člena 215 PDEU.

Ker je nujno, da posamezniki in subjekti s seznama, ki so vpleteni v kršitev omejevalnih ukrepov Unije, odgovarjajo za svoja dejanja, Komisija danes sprejema tudi sporočilo, ki vsebuje priložo, v kateri so navedeni glavni elementi, ki bi lahko bili vključeni v prihodnjo direktivo o kazenskih sankcijah za kršitev pravil Unije o omejevalnih ukrepih⁹.

V spodnjih oddelkih so preučene težave, ki jih želi odpraviti sedanjí predlog, skupaj z njihovimi temeljnimi vzroki in negativnimi posledicami, ki jih povzroča trenutno stanje. Temu bo sledila predstavitev ciljev predloga in njegove dodane vrednosti, vključno z obrazložitvijo razlogov, zakaj izpolnjuje merila, določena za vključitev med področja kriminala iz člena 83(1) PDEU.

(2) Težave, ki jih obravnava predlog

Kot se je v zadnjih desetletjih povečalo sprejemanje omejevalnih ukrepov Unije¹⁰, tako so se okrepile tudi sheme za izogibanje tem ukrepom, ki jih uporabljajo tudi tisti, ki so na seznamu v zvezi z omejevalnimi ukrepi in ki imajo na voljo dovolj sredstev ter lahko izkoristijo „posrednike“ (odvetnike, notarje itd.) in „orodja“ (na primer zapletene pravne strukture za prikrivanje sredstev v dejanski lasti), da se tako izognejo uporabi teh ukrepov.

V zvezi s tem je zlasti pomembno poročilo za leto 2021, ki ga je pripravila evropska mreža kontaktnih točk v zvezi z osebami, odgovornimi za genocid, hudodelstva zoper človečnost in vojna hudodelstva (mreža za področje genocida)¹¹. Na podlagi primerjalne ocene razmer v državah članicah je v poročilu mreže za področje genocida poudarjeno, da v praksi zelo malo posameznikov ali pravnih oseb, odgovornih za kršitev omejevalnih ukrepov Unije, dejansko odgovarja za svoja dejanja¹². Kljub temu poročilo ugotavlja, da „je mogoče v zadnjem času opaziti pozitiven trend v zvezi s številom sprejetih izvršilnih ukrepov in povečanjem kazni, ki so jih naložili nekateri nacionalni organi“¹³.

Kljub pozitivnim trendom v nekaterih državah članicah se zdi, da le v nekaj državah članicah trenutno potekajo sodni postopki v zvezi s kršitvijo omejevalnih ukrepov Unije¹⁴. To je lahko znak, da preiskovanje in pregon kršitve omejevalnih ukrepov Unije v številnih državah članicah ne spadata med prednostne naloge. Poleg tega se organi kazenskega pregona soočajo z velikimi ovirami zaradi specifične kategorije kršiteljev, žrtev in zapletenosti (kombinacije) zadevnih kaznivih dejanj.

Kršitve omejevalnih ukrepov Unije so pogosto čezmejne narave. Podjetje lahko na primer kupi opremo prek tujega posrednika, čeprav ve, da je pravi prodajalec država, subjekt ali

⁹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu, *Towards a Directive on criminal penalties for the violation of Union restrictive measures* (Direktivi o kazenskih sankcijah za kršitev omejevalnih ukrepov Unije naproti), COM (2022) 249 z dne 25. maja 2022.

¹⁰ Glej zemljevid sankcij EU, opomba 1.

¹¹ Sklep Sveta z dne 13. junija 2002 o vzpostavitvi evropske mreže kontaktnih točk v zvezi z osebami, odgovornimi za genocid, hudodelstva zoper človečnost in vojna hudodelstva (2002/494/PNZ), Eurojust, mreža za področje genocida, glej spletno mesto <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2>.

¹² Mreža za področje genocida, *Pregon kršitev sankcij (omejevalnih ukrepov) v nacionalnih jurisdikcijah: Primerjalna analiza*, 2021, str. 4. Pregled ustrezne zakonodaje držav članic in držav opazovalk mreže za področje genocida je na voljo v prilogi k strokovnemu poročilu, glej spletno mesto: https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf; Poročilo je bilo zaradi predstavitve v Delovni skupini Sveta za pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah (COPEN) objavljeno tudi v dokumentu Sveta št. 7274 z dne 16. marca 2022.

¹³ Mreža za področje genocida, *Pregon kršitev sankcij (omejevalnih ukrepov) v nacionalnih jurisdikcijah: Primerjalna analiza*, 2021, str. 13.

¹⁴ Za izbor primerov glej Mreža za področje genocida, *Pregon kršitev sankcij (omejevalnih ukrepov) v nacionalnih jurisdikcijah: Primerjalna analiza*, 2021, str. 14.

posameznik, za katerega veljajo omejevalni ukrepi¹⁵. Na področju zamrznitve sredstev lahko na primer mednarodna banka olajša prenos „zamrznjene“ jahte, ki je v lasti posameznika s seznama. V takem prepovedanem prenosu bi lahko sodelovala tudi odvetniška pisarna, ki pomaga pri storitvi kaznivega dejanja s pripravo dokumentov za prodajo jahte, v nekaterih primerih pa tudi skorumpiran vladni uradnik, ki dovoli spremembo lastništva. Pranje denarja in/ali navidezne družbe lahko tudi pripomorejo k prikrivanju izvora plačila jahte.

Ker pri kršitvi omejevalnih ukrepov pogosto ni neposrednih žrtev, sta njeno preiskovanje in pregon odvisna od odkritja s strani pristojnih nacionalnih organov. Pomembno vlogo pri poročanju o kršitvah omejevalnih ukrepov imajo tudi prijave žvižgačev¹⁶ in pritožbe organizacij civilne družbe¹⁷.

V zvezi z interaktivnim pristopom držav članic k inkriminaciji kršitev omejevalnih ukrepov Unije in ukrepov za zaplembo je treba poudariti, da je v večini držav članic zaplemba mogoča le na podlagi kazenske obsodbe ali vsaj na podlagi vzpostavljenih povezav s kriminalnimi dejavnostmi. Čeprav je kršitev omejevalnih ukrepov v več državah članicah opredeljena kot kaznivo dejanje, lahko razlike med državami članicami privedejo do razdrobljenega pristopa v čezmejnih primerih.

(3) Temeljni vzroki za težave

Vsi vpleteni v nezakonita ravnanja v zvezi z omejevalnimi ukrepi Unije imajo lahko koristi od dejstva, da imajo države članice zelo različne opredelitve in kazni za kršitev omejevalnih ukrepov Unije na področju upravnega in/ali kazenskega prava¹⁸. Nekatere države članice uporabljajo široke opredelitve pojmov, na primer „kršitev sankcij ZN in EU“ ali „kršitev predpisov EU“¹⁹. Druge države članice pa imajo vzpostavljene podrobnejše določbe, kot je seznam prepovedanih ravnanj²⁰.

Na podlagi prejetih odgovorov na vprašalnik, ki ga je razposlala mreža za področje genocida, nadaljnjih posvetovanj mreže²¹ in dodatnih raziskav, ki jih je opravila Komisija v zvezi s tem predlogom, je mogoče sklepati, da lahko kršitev omejevalnih ukrepov Unije v 13 državah članicah pomeni ali upravni prekršek ali kaznivo dejanje. Merila, na podlagi katerih ravnanje

¹⁵ Glej prejšnjo opombo, str. 19.

¹⁶ Orodje za prijavljanje kršitev sankcij EU, na voljo na spletnem mestu: <https://eusanctions.integrityline.com/frontpage>.

¹⁷ Na primer zadeva *Lafarge*, ki temelji na kazenski ovadbi, ki sta jo vložili organizaciji civilne družbe, skupaj z 11 nekdanjimi sirskega zaposlenimi v družbi Lafarge, in ki je obrazložena v dokumentu Mreža za področje genocida, Pregon kršitev sankcij (omejevalnih ukrepov) v nacionalnih jurisdikcijah: primerjalna analiza, 2021, oddelek 4.2., str. 17, številka zadeve 19-87.367 – *Cour de cassation* (kasacijsko sodišče v Franciji), 7. september 2021, angleški prevod je na voljo na spletnem mestu https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/21.09.07_cour_de_cassation_decision.pdf.

¹⁸ Glej prejšnjo opombo, oddelek 5, str. 22.

¹⁹ Na primer člen 459 francoskega carinskega zakonika (*Code des douanes*) določa, da se „vsaka oseba, ki krši ali poskuša kršiti gospodarske in finančne omejevalne ukrepe, sprejete (i) na ravni Unije na podlagi člena 215 PDEU ali (ii) na podlagi mednarodnih sporazumov, ki jih je Francija ratificirala, kaznuje z zaporom do pet let. Za taka kazniva dejanja se lahko kazensko preganjajo tudi pravne osebe,“ glej Mreža za področje genocida, Pregon kršitev sankcij (omejevalnih ukrepov) v nacionalnih jurisdikcijah: Primerjalna analiza, 2021, priloga; izvirna francoska različica je na voljo na spletnem mestu: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071570/?msclid=ad92a692cece11ec9180daeb34a1af50>; tudi v Belgiji, na Cipru, na Češkem in v Litvi veljajo podobne določbe, glej Mreža za področje genocida, Pregon kršitev sankcij (omejevalnih ukrepov) v nacionalnih jurisdikcijah: Primerjalna analiza, 2021, priloga.

²⁰ Na primer člen 18(2) in 19(5) nemškega zakona o zunanji trgovini (*Außenwirtschaftsgesetz*), glej https://www.gesetze-im-internet.de/awg_2013/?msclid=77c4bc27ced011ecad0f49edf9add31e. Med države članice, v katerih nacionalno pravo presega okvir inkriminacije kršitev omejevalnih ukrepov Unije, spadata na primer Madžarska in Slovenija, glej Mreža za področje genocida, Pregon kršitev sankcij (omejevalnih ukrepov) v nacionalnih jurisdikcijah: Primerjalna analiza, 2021, oddelek 5, priloga.

²¹ Mreža za področje genocida, Pregon kršitev sankcij (omejevalnih ukrepov) v nacionalnih jurisdikcijah: Primerjalna analiza, 2021, priloga.

spada v en ali drug režim, se med državami članicami razlikujejo, običajno pa so povezana s težo ravnanja (resna kršitev) ali opredeljena kvalitativno (namera, huda malomarnost) in kvantitativno (oškodovanost)²². V 12 državah članicah je kršitev omejevalnih ukrepov Unije opredeljena samo kot kaznivo dejanje. V dveh državah članicah pa se kaznivo dejanje kršitve omejevalnih ukrepov Unije kaznuje samo z upravnimi kazni²³.

Preglednica: Kategorizacija kršitve omejevalnih ukrepov Unije

Kategorizacija kršitve omejevalnih ukrepov Unije	Države članice
Kršitev omejevalnih ukrepov je ali upravni prekršek ali kaznivo dejanje	BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, IT, LT, AT, PL, RO, SI
Kršitev omejevalnih ukrepov je kaznivo dejanje	DK, FR, HR, CY, LV, LU, HU, MT, NL, PT, FI, SE
Kršitev omejevalnih ukrepov je upravni prekršek	ES, SK

Kar zadeva zaporne kazni, je v 14 državah članicah najvišja zaporna kazen od 2 do 5 let, medtem ko so v osmih državah članicah najvišje možne zaporne kazni od 8 do 12 let²⁴. Najvišja mogoča denarna kazen, ki se lahko naloži za kršitev omejevalnih ukrepov Unije – kot kaznivo dejanje ali kot upravni prekršek –, se med državami članicami zelo razlikuje in lahko znaša od 1 200 EUR do 500 000 EUR²⁵. V štirinajstih državah članicah se določa odgovornost pravnih oseb za kršitev omejevalnih ukrepov Unije²⁶. Dvanajst držav članic pa določa upravne kazni, zlasti globe, ki se lahko naložijo pravnim osebam, kadar zaposleni (ali vodstvo) kršijo sankcije²⁷. Najvišje denarne kazni za pravne osebe znašajo od 133 000 EUR do 37,5 milijona EUR²⁸.

Nazadnje, kršitev omejevalnih ukrepov Unije se kaznuje z uporabo kazenskega prava tudi v nekaterih tretjih državah, kot sta Kanada²⁹ in Združene države Amerike (v nadaljnjem besedilu: ZDA). Ministrstvo ZDA za pravosodje je pristojno za kaznovanje namerne kršitve omejevalnih ukrepov v skladu z zakonom *International Emergency Economic Powers Act* (zakonom o mednarodnih gospodarskih pooblastilih v primeru izrednih razmer)³⁰ in zakonom *Trading with the Enemy Act* (zakonom o trgovanju s sovražnikom)³¹. V skladu s členom 206 zakona o mednarodnih gospodarskih pooblastilih v primeru izrednih razmer kazenske sankcije za namerno kršitev omejevalnih ukrepov predstavljajo zaporno kazen do največ

²² Mreža za področje genocida, *Pregon kršitev sankcij (omejevalnih ukrepov) v nacionalnih jurisdikcijah: Primerjalna analiza*, 2021, oddelek 5.1., str. 22.

²³ Glej prejšnjo opombo.

²⁴ Glej prejšnjo opombo, oddelek 5.2., str. 23.

²⁵ Glej prejšnjo opombo, oddelek 5.1., str. 24.

²⁶ Glej prejšnjo opombo, na podlagi poročila mreže za področje genocida in dodatne raziskave Komisije.

²⁷ Glej prejšnjo opombo, oddelek 5.3., str. 24.

²⁸ Glej prejšnjo opombo, oddelek 5.1., str. 24.

²⁹ Mreža za področje genocida, *Pregon kršitev sankcij (omejevalnih ukrepov) v nacionalnih jurisdikcijah: Primerjalna analiza*, 2021, str. 13.

³⁰ Naslov 50 zakonodajne zbirke ZDA (*United States Code*), odstavek 1701-06 (2011); Služba kongresa ZDA za raziskave, *The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution and Use* (Zakon o mednarodnih gospodarskih pooblastilih v primeru izrednih razmer: začetki, razvoj in uporaba), marec 2022, na voljo na spletnem mestu: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618/8>.

³¹ Naslov 50 zakonodajne zbirke ZDA (*United States Code*), odstavek 4301-41 (2009).

20 let in največ en milijon USD denarne kazni³². Organi ZDA naložijo visoke denarne kazni za kršitev omejevalnih ukrepov.

(4) Negativne posledice obstoječega stanja

Ker organi kazenskega pregona in pravosodni organi nimajo na voljo ustreznih orodij in virov za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in kazenski pregon kršitve omejevalnih ukrepov Unije, lahko v praksi določeni posamezniki in pravne osebe, katerih sredstva so zamrznjena, še naprej dostopajo do svojih sredstev in podpirajo režime, na katere se nanašajo omejevalni ukrepi Unije.

Dejstvo, da imajo države članice zelo različne opredelitve in heterogene kazni za kršitev omejevalnih ukrepov Unije na področju upravnega in/ali kazenskega prava, kaže na to, da se lahko enaka kršitev kaznuje z različnimi kaznimi, na različnih ravneh izvrševanja. S političnega vidika to slabi izvrševanje omejevalnih ukrepov Unije in spodkopava verodostojnost ciljev Unije.

Nenazadnje lahko premoženjska korist, ustvarjena z izkoriščanjem blaga in naravnih virov, s katerimi se trguje tako, da se krši omejevalne ukrepe Unije, omogoča, da subjekti in posamezniki, za katere veljajo ti omejevalni ukrepi, kupijo orožje, s katerim bi lahko izvedli kazniva dejanja³³. Kršitev uvoznih omejitev bi lahko prispevala k nezakonitemu izkoriščanju blaga in naravnih virov v državi, na katero se nanašajo ti omejevalni ukrepi³⁴, kar bi povzročilo tudi okoljsko in socialno škodo.

(5) Cilji predloga

Glede na navedeno in glede na to, da je treba nujno odpraviti nekaznovanost za kršitve omejevalnih ukrepov po ruski invaziji na Ukrajino, je cilj tega predloga sprožiti postopek iz člena 83(1), tretji pododstavek, PDEU. V skladu s tem postopkom in glede na razvoj kriminala lahko Svet sprejme sklep, s katerim opredeli druga področja kriminala, ki ustrezajo merilom iz člena 83(1) PDEU. To bi morala biti področja „posebno hudih oblik kriminala s čezmejnimi posledicami zaradi narave ali učinkov teh dejanj ali zaradi posebne potrebe po skupnem boju proti njim“³⁵. Svet odloča s soglasjem po odobritvi Evropskega parlamenta.

Člen 83(1) PDEU trenutno ne omogoča določitve minimalnih pravil glede opredelitve in kazni za kakršno koli kršitev omejevalnih ukrepov Unije, vključno z izogibanjem, saj kršitev kot taka še ni zajeta v področjih kriminala, ki so navedena v omenjenem členu. Področja kriminala, ki so trenutno navedena na seznamu, so terorizem, trgovina z ljudmi, spolna

³² *International Emergency Economic Powers Act*, člen 206: § 510.701 Kazni: „(a) Člen 206 zakona o mednarodnih gospodarskih pooblastilih v primeru izrednih razmer (50 U.S.C. 1705) se uporablja za kršitve določb katerih koli dovoljenj, odločb, uredb, odredb, direktiv ali navodil, ki jih izda minister za finance ali se izdajo v skladu z njegovimi navodili ali dovoljenjem v skladu s tem delom ali drugo podlago iz zakona o mednarodnih gospodarskih pooblastilih v primeru izrednih razmer (...) (3) Oseba, ki namerno stori, namerno poskuša storiti, namerno naklepa storiti kršitev katerega koli dovoljenja, odredbe, uredbe ali prepovedi ali pri kršitvi pomaga in jo podpira, se v primeru obsodbe kaznuje z denarno kaznijo največ 1 000 000 USD ali, če gre za fizično osebo, z zaporno kaznijo do največ 20 let ali z obojim.“

³³ Mreža za področje genocida, *Pregon kršitev sankcij (omejevalnih ukrepov) v nacionalnih jurisdikcijah: Primerjalna analiza*, 2021, str. 14.

³⁴ Glej prejšnjo opombo, str. 5.

³⁵ Člen 83(1) PDEU.

zloraba otrok, promet s prepovedanimi drogami in orožjem, korupcija, pranje denarja, ponarejanje plačilnih sredstev, računalniški kriminal in organizirani kriminal. Kršitev omejevalnih ukrepov Unije je lahko povezana s kaznivimi dejanji, ki so vključena v nekatera navedena področja kriminala, kot sta terorizem in pranje denarja.

Merila iz člena 83(1) PDEU v zvezi s čezmejnimi posledicami določenega področja kriminala, in sicer narava ali učinek kaznivih dejanj ali posebna potreba po skupnem boju, so medsebojno povezana in se ne bi smela ocenjevati ločeno. V primeru kršitve omejevalnih ukrepov Unije so ta merila izpolnjena, ker:

- Prvič, kršitev omejevalnih ukrepov Unije bi bilo treba opredeliti kot področje kriminala, da se zagotovi učinkovito izvajanje politike Unije o omejevalnih ukrepih. Večina držav članic kršitev omejevalnih ukrepov že opredeljuje kot kaznivo dejanje. Med državami članicami, ki kršitev omejevalnih ukrepov opredeljujejo kot kaznivo dejanje, imajo nekatere za kršitve vzpostavljene široke opredelitve, kot so „kršitev sankcij ZN in EU“ ali „kršitev predpisov EU“, pri drugih pa veljajo podrobnejše določbe, na primer seznam prepovedanih ravnanj. Merila, na podlagi katerih ravnanje spada na področje uporabe kazenskega prava, se med državami članicami razlikujejo, običajno pa so povezana s težo ravnanja (resna kršitev), ki je opredeljena kvalitativno (namera, huda malomarnost) ali kvantitativno (oškodovanost).
- Drugič, to je posebno resno področje kriminala, ki se določa s težo ravnanja, po resnosti pa je podobno področjem kriminala, ki so že navedena v členu 83(1) PDEU, saj lahko v prihodnje ogroža mednarodni mir in varnost, spodkopava utrjevanje demokracije in podporo, ki se ji namenja, pravno državo in človekove pravice ter povzroči znatno gospodarsko, socialno/družbeno in okoljsko škodo. Določeni posamezniki in pravne osebe, katerih sredstva so zamrznjena, še naprej dostopajo do svojih sredstev in podpirajo režime, na katere se nanašajo omejevalni ukrepi. Podobno lahko tudi denar, ustvarjen z izkoriščanjem naravnih virov, s katerimi se trguje kljub omejevalnim ukrepom Unije, omogoča, da režimi, za katere veljajo ti omejevalni ukrepi, kupijo orožje, s katerim izvajajo kazniva dejanja. Kršitev omejevalnih ukrepov Unije bi lahko prispevala tudi k nezakonitemu izkoriščanju blaga in naravnih virov v režimu, na katerega se nanašajo ti omejevalni ukrepi.
- Tretjič, kršitve omejevalnih ukrepov Unije imajo jasno in včasih celo neločljivo čezmejno razsežnost. Običajno so za njih odgovorne fizične in pravne osebe, ki poslujejo na svetovni ravni, v nekaterih primerih pa omejevalni ukrepi Unije, kot so uvozne in izvozne omejitve ter omejitve bančnih storitev, celo prepovedujejo čezmejno poslovanje. Zato je njihova kršitev že po definiciji ravnanje na čezmejni ravni, ki zahteva skupen čezmejni odziv na ravni Unije.
- Četrto, dejstvo, da imajo države članice zelo različne opredelitve in kazni za kršitev omejevalnih ukrepov Unije na področju upravnega in/ali kazenskega prava, pomeni, da se lahko enaka kršitev kaznuje z različnimi kaznimi, na različnih ravneh izvrševanja. To spodkopava cilje Unije za ohranjanje mednarodnega miru in varnosti ter uresničevanje skupnih vrednot Unije. Zato obstaja posebna potreba po skupnem ukrepanju na ravni Unije za obravnavanje kršitve omejevalnih ukrepov Unije z uporabo kazenskega prava.
- Petič, različne opredelitve kršitve omejevalnih ukrepov Unije in heterogene sankcije zanje, ki veljajo na področju upravnega in/ali kazenskega prava držav članic, ovirajo dosledno uporabo politike Unije o omejevalnih ukrepih. To lahko vodi celo do tega, da kršitelji izberejo najugodnejše sodišče ali na koncu ostanejo nekaznovani, saj se

lahko odločijo, da bodo svoje dejavnosti izvajali v državah članicah, v katerih veljajo manj resni odzivi na kršitev omejevalnih ukrepov Unije. Harmonizacija bi povečala tudi odvračilni učinek sankcij za kršitev omejevalnih ukrepov Unije.

Skupno ukrepanje na ravni Unije bi prispevalo k izpolnjevanju meril iz člena 83(1) PDEU in enakim konkurenčnim pogojem med državami članicami, pa tudi k enakim konkurenčnim pogojem na svetovni ravni ter sodelovanju med organi kazenskega pregona in pravosodnimi organi pri preprečevanju kršitve omejevalnih ukrepov.

Kot bo podrobneje obravnavano v nadaljevanju, predlog za vključitev kršitve omejevalnih ukrepov Unije med področja kriminala iz člena 83(1) PDEU dopolnjuje predlog Komisije³⁶, katerega cilj je revizija direktive o začasnem zavarovanju in odvzemu predmetov, ki so bili uporabljeni za kazniva dejanja, in premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, v Evropski uniji ter sklepa Sveta o uradih za odvzem premoženjske koristi³⁷. Predlagana nova direktiva o odvzemu in zaplembi premoženjske koristi bi se uporabljala za kršitev omejevalnih ukrepov Unije, če bi bilo to kaznivo dejanje usklajeno s pravom Unije.

Ko se bo Svet po odobritvi Evropskega parlamenta strinjal, da se kršitev omejevalnih ukrepov Unije vključi med področja kriminala iz člena 83(1) PDEU, bo Komisija lahko predlagala direktivo o kršitvi omejevalnih ukrepov Unije po rednem zakonodajnem postopku. Kot je bilo že navedeno, Komisija danes sprejema tudi sporočilo, ki vsebuje priložo, v kateri so navedeni glavni elementi, ki bi lahko bili vključeni v prihodnjo direktivo o kazenskih sankcijah za kršitev pravil Unije o omejevalnih ukrepih³⁸.

- **Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike**

Člen 2 PEU določa skupne vrednote Unije, kot so človekovo dostojanstvo, svoboda, demokracija, enakost, pravna država in spoštovanje človekovih pravic. Učinkovito izvrševanje omejevalnih ukrepov, tudi s kazenskopravnimi ukrepi za obravnavanje kršitev omejevalnih ukrepov, podpira ohranjanje teh skupnih vrednot v Uniji in zunaj nje.

Unija je tudi območje svobode, varnosti in pravice ob spoštovanju temeljnih pravic in različnih pravnih sistemov in izročil držav članic. Njen namen je z ukrepi zagotavljati visoko raven varnosti, tudi za preprečevanje kriminala, rasizma in ksenofobije ter za boj proti njim. V skladu s členom 83(1) PDEU lahko Evropski parlament in Svet določita minimalna pravila glede opredelitve kaznivih dejanj in kazni na področju posebno hudih oblik kriminala s čezmejnimi posledicami zaradi narave ali učinkov teh dejanj ali zaradi posebne potrebe po skupnem boju proti njim.

Kot je bilo že omenjeno, bo omogočanje približevanja kazenskih opredelitev in kazni za kršitev omejevalnih ukrepov Unije dopolnilo predlog Komisije za direktivo o odvzemu in

³⁶ Evropska komisija, Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o odvzemu in zaplembi premoženjske koristi, COM(2002) 245 z dne 25. maja 2002.

³⁷ Direktiva 2014/42/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. aprila 2014 o začasnem zavarovanju in odvzemu predmetov, ki so bili uporabljeni za kazniva dejanja, in premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, v Evropski uniji, UL L 127, 29.4.2014, str. 39; Sklep Sveta 2007/845/PNZ z dne 6. decembra 2007 o sodelovanju med uradi za odvzem premoženjske koristi držav članic na področju sledenja in identifikacije premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, ali drugega premoženja, povezanega s kaznivimi dejanji, UL L 332, 18.12.2007, str. 103.

³⁸ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu *Towards a Directive on criminal penalties for the violation of Union restrictive measures* (Direktivi o kazenskih sankcijah za kršitev omejevalnih ukrepov Unije naproti), COM (2022) 249 z dne 25. maja 2022.

zaplembi premoženjske koristi, s katero se izvajata strategija za varnostno unijo³⁹ in strategija EU za boj proti organiziranemu kriminalu⁴⁰.

Cilj tega predloga je okrepiti zmogljivosti nacionalnih organov za sledenje in prepoznavanje ter zamrznitev in upravljanje premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, in pripomočkov, ki so bili uporabljeni za kazniva dejanja. Predlog zagotavlja okrepljen pravni okvir za zaplembo, tudi v posebnih primerih, v katerih obsodba za določeno kaznivo dejanje ni mogoča.

Poleg tega novi predlog prispeva k učinkovitemu izvajanju omejevalnih ukrepov, saj od držav članic zahteva, da omogočijo sledenje in identifikacijo premoženja, povezanega s kršitvami omejevalnih ukrepov Unije, kot je to opredeljeno v nacionalnem pravu, ter zagotavlja, da revidirana pravila o odvzemu in zaplembi premoženjske koristi veljajo za kaznivo dejanje kršitve omejevalnih ukrepov Unije.

Po sprejetju direktive, ki omogoča približevanje opredelitev in sankcij v zvezi s kršitvijo omejevalnih ukrepov Unije in katere morebitni elementi so podrobneje obravnavani v navedenem sporočilu, prav tako sprejetem danes, bi pravila glede sledenja in prepoznavanja, zamrznitve, upravljanja ter zaplembe veljala za premoženje, povezano s kršitvijo omejevalnih ukrepov Unije. Nenazadnje bi premoženjska korist, pridobljena s kršitvijo omejevalnih ukrepov Unije, na primer v primerih, ko bi posamezniki ali podjetja dali na razpolago sredstva tistim, za katere veljajo ciljno usmerjene finančne sankcije (tj. zamrznitev sredstev), lahko postala predmet ukrepov zaplembe. Obenem bi lahko tudi pripomočki, uporabljeni za kršitev omejevalnih ukrepov, postali predmet zaplembe.

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

Uredbe Sveta o omejevalnih ukrepih Unije

Z določitvijo minimalnih pravil glede kazenskopravne opredelitve kršitve omejevalnih ukrepov na podlagi člena 83(1) PDEU in kazni zanjo bi se okrepilo izvrševanje omejevalnih ukrepov v državah članicah, kar bi dopolnilo ukrepe, sprejete v skladu s členom 29 PEU in členom 215 PDEU. Komisija in visoki predstavnik za zunanje zadeve in varnostno politiko sta predlagala okrepitev določbe o kaznih v uredbah št. 833/2014 in št. 269/2014 v okviru šestega svežnja omejevalnih ukrepov v odziv na agresijo Rusije proti Ukrajini. Spremenjene določbe bi države članice obvezale, da določijo pravila o kaznih, po potrebi tudi kazenske sankcije, ki veljajo za kršitve teh uredb, in sprejmejo vse potrebne ukrepe, ki bodo zagotavljali, da se bodo pravila tudi izvajala. Kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne. Države članice morajo predvideti tudi ustrezne ukrepe za zaplembo premoženjske koristi, pridobljene s takimi kršitvami. Vendar, kot je bilo že omenjeno, člen 29 PEU in člen 215 PDEU ne zagotavljata pravne podlage za približevanje kazenskopravnih opredelitev ter vrst in ravni kazenskih sankcij.

Sporočilo Komisije o evropskem gospodarskem in finančnem sistemu iz leta 2021

³⁹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o strategiji EU za varnostno unijo, COM (2020) 605 final z dne 24. julija 2020.

⁴⁰ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o strategiji EU za boj proti organiziranemu kriminalu, COM (2021) 70 final z dne 14. aprila 2021.

Komisija v svojem sporočilu, objavljenem leta 2021, z naslovom „Evropski gospodarski in finančni sistem: spodbujanje odprtosti, moči in odpornosti“⁴¹ ugotavlja, da izvajanje [omejevalnih ukrepov Unije] ni tako enotno po vsej EU, kot bi moralo biti. To povzroča izkrivljanja na enotnem trgu, saj lahko podjetja EU, vključno z odvisnimi družbami tujih podjetij v EU, najdejo načine, da se izognejo omejevalnim ukrepom. To ustvarja tudi negotovost med subjekti. Kot je navedeno, nedosledno izvrševanje zmanjšuje učinkovitost [omejevalnih ukrepov Unije] in zmožnost Unije, da nastopa enotno. Strategija med drugim poziva k nadaljnjemu usklajevanju med Komisijo in državami članicami, da se zagotovi, da so nacionalne kazni za kršitev omejevalnih ukrepov EU učinkovite, sorazmerne in odvračilne.

(2) PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

• **Pravna podlaga**

V skladu s členom 83(1) PDEU lahko Evropski parlament in Svet določita minimalna pravila glede opredelitve kaznivih dejanj in sankcij na področju posebno hudih oblik kriminala s čezmejnimi posledicami zaradi narave ali učinkov teh dejanj ali zaradi posebne potrebe po skupnem boju proti njim. Področja kriminala, ki so navedena v tem členu, so: terorizem, trgovina z ljudmi in spolna zloraba žensk in otrok, nedovoljen promet s prepovedanimi drogami in orožjem, pranje denarja, korupcija, ponarejanje plačilnih sredstev, računalniški kriminal in organizirani kriminal. Ta seznam v sedanji obliki ne omogoča določitve minimalnih pravil glede opredelitve kršitve omejevalnih ukrepov in sankcij zanj.

Namen tega predloga je začeti postopek iz člena 83(1), tretji pododstavek, PDEU. V skladu s tem postopkom in glede na razvoj kriminala lahko Svet sprejme sklep, s katerim opredeli druga področja kriminala, ki ustrezajo merilom iz člena 83(1) PDEU, v tem primeru kršitev omejevalnih ukrepov Unije. Svet odloča s soglasjem po odobritvi Evropskega parlamenta. Utemeljitev, kako so v tem primeru izpolnjena merila iz člena 83(1) PDEU, je opisana v oddelku 1.5 zgoraj.

• **Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)**

Cilj tega sklepa, in sicer vključitev kršitve omejevalnih ukrepov Unije med področja kriminala iz člena 83(1) PDEU, je treba doseči na ravni Unije. To pomeni, da je v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 PEU. V tem primeru je bila potreba po ukrepanju na ravni Unije dodatno izpostavljena pri razpravi o tem, zakaj so izpolnjena merila iz člena 83(1) PDEU (oddelek 1.5 zgoraj).

• **Sorazmernost**

V skladu z načelom sorazmernosti noben ukrep, ki ga predlaga Komisija, ne bi smel presegati tega, kar je potrebno za doseganje njegovega namena. Odločitev, da se kršitev omejevalnih ukrepov Unije doda na seznam kaznivih dejanj EU iz člena 83(1) PDEU, bi bila sorazmerna glede na to, da so merila iz člena 83(1) PDEU izpolnjena. Poleg tega ta sklep ne bi posegal v ukrepe, ki bi se lahko sprejeli v drugem koraku. Zlasti ne določa ali izključuje področja uporabe in vsebine sekundarne zakonodaje, ki bi lahko bila predlagana pozneje.

⁴¹ COM(2021) 32 final z dne 19. januarja 2021.

- **Izbira instrumenta**

Namen tega predloga je začeti postopek iz člena 83(1), tretji pododstavek. V skladu s tem postopkom in glede na razvoj kriminala lahko Svet sprejme sklep, s katerim opredeli druga področja kriminala, ki ustrezajo merilom iz člena 83(1) PDEU, v tem primeru kršitev omejevalnih ukrepov. Svet odloča s soglasjem po odobritvi Evropskega parlamenta.

(3) REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z DELEŽNIKI IN OCEN UČINKA

- **Zbiranje in uporaba strokovnih mnenj**

Po ruski invaziji na Ukrajino je Komisija v začetku marca 2022 ustanovila projektno skupino „Freeze and Seize“. Njen cilj je zagotoviti usklajevanje med državami članicami pri izvrševanju omejevalnih ukrepov Unije v zvezi z ruskimi in beloruskimi posamezniki in podjetji, ki so na seznamu, ter preučiti interakcijo omejevalnih ukrepov Unije in kazenskoopravnih ukrepov. Izmenjave mnenj so vključevale srečanja s pristojnimi nacionalnimi organi za izvajanje sankcij, Eurojustom in mrežo za področje genocida⁴², katere sekretariat deluje v okviru Eurojusta.

Posebna podskupina projektne skupine „Freeze and Seize“ skrbi za izboljšanje izvajanja omejevalnih ukrepov Unije. Podskupina zlasti obravnava vprašanja, ki jih zastavijo nacionalni organi, in preučuje možne načine za proaktivno identifikacijo sredstev. V njej sodelujejo predstavniki držav članic in njihovi pristojni nacionalni organi. Med izmenjavo mnenj v okviru te podskupine so se večkrat pojavile težave pri ugotavljanju odgovornosti posameznikov in pravnih oseb, vpletenih v kršitev omejevalnih ukrepov Unije. Udeleženci izmenjav so zagovarjali skupni pristop h kršenju omejevalnih ukrepov Unije z uporabo kazenskega prava.

Dokazi o potrebi po tovrstnem skupnem pristopu so izrecno predstavljeni v poročilu, ki ga je pripravila mreža za področje genocida⁴³ in je bilo objavljeno decembra 2021. V poročilu je poudarjena potreba po kaznovanju kršitve omejevalnih ukrepov Unije, da se zagotovi, da posamezniki ali pravne osebe, odgovorne za take kršitve, dejansko odgovarjajo za svoja dejanja⁴⁴. Poročilo poleg tega ugotavlja, da „lahko pregon kršitev sankcij oblikuje varnostno mrežo za preprečevanje nekaznovanosti“, zlasti v povezavi z najhujšimi mednarodnimi kaznivimi dejanji⁴⁵.

Razprave o preiskavah in zplembi v podskupini projektne skupine so pokazale pomen proaktivnega pristopa in usklajevanja med organi, pristojnimi za izvajanje omejevalnih ukrepov Unije. Finančnoobveščevalne enote, organi kazenskega pregona in carinski organi bi morali sodelovati z mednarodnimi partnerji, civilno družbo in preiskovalnimi novinarji pri izmenjavi informacij, saj bi tako pridobili sledi, ki bi organom kazenskega pregona omogočile, da začnejo preiskavo.

⁴² Eurojust, mreža za področje genocida, glej spletno mesto <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2>.

⁴³ Mreža za področje genocida, *Strokovno poročilo o pregonu kršitev sankcij (omejevalnih ukrepov) v nacionalnih jurisdikcijah: Primerjalna analiza*, 2021.

⁴⁴ Glej prejšnjo opombo, str. 4.

⁴⁵ Glej prejšnjo opombo, str. 26.

Komisija se je 13. maja 2022 posvetovala s svojo strokovno skupino za kazenskopravno politiko EU⁴⁶, ki je pozdravila zamisel o uskladitvi opredelitve pojmov in sankcij na ravni Unije.

- **Ocena učinka**

Zaradi izjemne nujnosti ocene učinka ni bilo mogoče izvesti in zadevna obveznost je bila umaknjena. Predlog za vključitev kršitve omejevalnih ukrepov med področja kriminala iz člena 83(1) PDEU sam po sebi ne vpliva na nacionalne vlade, regionalne ali lokalne oblasti, gospodarske subjekte in državljane.

- **Temeljne pravice**

Ta predlog ne določa ali izključuje področja uporabe in vsebine sekundarne zakonodaje, ki jo bo naknadno predlagala Komisija, ko bo Svet po odobritvi Evropskega parlamenta odločil, da se kršitev omejevalnih ukrepov Unije doda na seznam kaznivih dejanj EU v skladu s členom 83(1) PDEU. Pri približevanju kazenskopравnih opredelitev in sankcij bo treba upoštevati razlike med kazenskopравnimi sistemi držav članic, tudi na področju kazni. Poznejša direktiva bi morala spoštovati tudi temeljne pravice in načela iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah⁴⁷.

(4) PRORAČUNSKE POSLEDICE

Predlog za vključitev kršitve omejevalnih ukrepov Unije med področja kriminala iz člena 83(1) PDEU sam po sebi ne povzroča finančnih ali administrativnih stroškov za EU, nacionalne vlade, regionalne ali lokalne organe, gospodarske subjekte in državljane.

(5) DRUGI ELEMENTI

- **Natančnejša pojasnitev posameznih določb predloga**

Člen 1

V skladu s členom 1 se kršitev omejevalnih ukrepov Unije vključi kot področje kriminala v smislu člena 83(1) PDEU.

Člen 2

Člen 2 zadeva začetek veljavnosti sklepa Sveta. Zaradi nujnosti ukrepanja ta začne veljati prvi dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

⁴⁶ Evropska komisija, strokovna skupina za kazenskopravno politiko EU, <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups/register/screen/expert-groups/consult?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2760&msclid=56005123cfaf11ec8de3edb643537b59&lang=sl>.

⁴⁷ Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, UL C 326, 26.10.2012, str. 391.

Predlog

SKLEP SVETA

**o vključitvi kršitve omejevalnih ukrepov Unije med področja kriminala iz člena 83(1)
Pogodbe o delovanju Evropske unije**

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 83(1), tretji pododstavek, Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju odobritve Evropskega parlamenta⁴⁸,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Namen tega sklepa je vključitev kršitve omejevalnih ukrepov Unije med področja kriminala iz člena 83(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).
- (2) Člen 29 Pogodbe o Evropski uniji (PEU) določa, da lahko Svet sprejema sklepe, ki opredeljujejo pristop Unije do posamezne geografske ali vsebinske zadeve, vključno z omejevalnimi ukrepi.
- (3) Člen 215 PDEU Svetu omogoča, da sprejme omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, skupinam ali nedržavnim subjektom ali da sprejme ukrepe, ki predvidevajo delno ali popolno prekinitev ali omejitev gospodarskih in finančnih odnosov z eno ali več tretjimi državami na podlagi sklepa v skladu s členom 29 PEU. Države članice bi morale imeti vzpostavljene učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni za kršitve uredb Sveta o omejevalnih ukrepih Unije.
- (4) Za namene tega sklepa so omejevalni ukrepi Unije ukrepi, ki spadajo v področje uporabe člena 29 PEU in člena 215 PDEU, kot so na primer ukrepi zamrznitve sredstev in gospodarskih virov, prepovedi dajanja na razpolago sredstev in gospodarskih virov ter prepovedi vstopa na ozemlje države članice Evropske unije, pa tudi sektorski gospodarski ukrepi in embargo na orožje.
- (5) Države članice bi morale imeti vzpostavljene učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni za kršitev katerih koli omejevalnih ukrepov Unije, vključno z obveznostmi na podlagi teh ukrepov, kot je poročanje. Kazni bi morale obravnavati tudi izogibanje omejevalnim ukrepom Unije.
- (6) Komisija je zagotovila usklajevanje med državami članicami in agencijami EU pri izvrševanju omejevalnih ukrepov, sprejetih v okviru agresije Rusije proti Ukrajini, ter preučila interakcijo omejevalnih ukrepov in kazenskoopravnih ukrepov.
- (7) Člen 83(1) PDEU trenutno ne omogoča določitve minimalnih pravil glede opredelitve in kazni za kršitev omejevalnih ukrepov Unije, saj njihova kršitev kot taka še ni zajeta v področjih kriminala, ki so navedena v navedenem členu. Področja kriminala, ki so trenutno navedena na seznamu, so terorizem, trgovina z ljudmi, spolna zloraba otrok,

⁴⁸ UL C [...], [...], str. [...].

promet s prepovedanimi drogami in orožjem, korupcija, pranje denarja, ponarejanje plačilnih sredstev, računalniški kriminal in organizirani kriminal. Kršitev omejevalnih ukrepov Unije je lahko povezana s kaznivimi dejanji, ki so vključena v nekatera navedena področja kriminala, kot sta terorizem in pranje denarja.

- (8) Merila iz člena 83(1) PDEU v zvezi s čezmejnimi posledicami določenega področja kriminala, in sicer narava ali učinek kaznivih dejanj ali posebna potreba po skupnem boju, so medsebojno povezana in se ne bi smela ocenjevati ločeno.
- (9) Kršitev omejevalnih ukrepov bi bilo treba opredeliti kot področje kriminala, da se zagotovi učinkovito izvajanje politike Unije o omejevalnih ukrepih. Večina držav članic kršitev omejevalnih ukrepov že opredeljuje kot kaznivo dejanje. Nekatere države članice, ki kršitev omejevalnih ukrepov opredeljujejo kot kaznivo dejanje, imajo za kršitve vzpostavljene široke opredelitve, kot so „kršitev sankcij ZN in EU“ ali „kršitev predpisov EU“, pri drugih pa veljajo podrobnejše določbe, na primer seznam prepovedanih ravnanj. Merila, na podlagi katerih ravnanje spada na področje uporabe kazenskega prava, se med državami članicami razlikujejo, običajno pa so povezana s težo ravnanja (resna kršitev), ki je opredeljena kvalitativno (namera, huda malomarnost) ali kvantitativno (oškodovanost).
- (10) Kršitev omejevalnih ukrepov Unije je posebno resno področje kriminala, ki se določa s težo ravnanja, po resnosti pa je podobno področjem kriminala, ki so že navedena v členu 83(1) PDEU, saj lahko v prihodnje ogroža mednarodni mir in varnost, spodbujata utrjevanje demokracije in podporo, ki se ji namenja, pravno državo in človekove pravice ter povzroči znatno gospodarsko, socialno/družbeno in okoljsko škodo. Zaradi takih kršitev lahko posamezniki in subjekti, katerih sredstva so zamrznjena ali katerih dejavnosti so omejene, še naprej dostopajo do svojih sredstev in podpirajo režime, na katere se nanašajo omejevalni ukrepi, ali pa imajo še naprej dostop do državnih sredstev, ki so bila domnevno odtujena. Podobno lahko tudi denar, ustvarjen z izkoriščanjem blaga in naravnih virov, s katerimi se trguje tako, da se krši omejevalne ukrepe Unije, omogoča, da režimi, za katere veljajo ti omejevalni ukrepi, kupijo orožje, s katerim izvajajo kazniva dejanja. Kršitev omejevalnih ukrepov Unije v zvezi s trgovanjem bi lahko prispevala tudi k nezakonitemu izkoriščanju naravnih virov v jurisdikciji, na katero se nanašajo ti omejevalni ukrepi.
- (11) Varnostni svet Združenih narodov je v Resoluciji št. 1196 (1998) z dne 16. septembra 1998 poudaril pomen krepitve učinkovitosti embarga na orožje kot sredstva za zmanjšanje razpoložljivosti orožja za nadaljevanje oboroženih spopadov. Države je tudi spodbudil, naj pri izvajanju svojih obveznosti izvrševanja odločb Varnostnega sveta o embargu na orožje razmislijo o sprejetju zakonodaje ali drugih pravnih ukrepov, s katerimi bi kršitev embarga na orožje, ki ga je uvedel Varnostni svet, postala kaznivo dejanje.
- (12) Dejstvo, da imajo države članice zelo različne opredelitve in kazni za kršitev omejevalnih ukrepov Unije na področju upravnega in/ali kazenskega prava, pomeni, da se lahko enaka kršitev kaznuje z različnimi kaznimi, na različnih ravneh izvrševanja. To spodbujata cilje Unije za ohranjanje mednarodnega miru in varnosti ter uresničevanje skupnih vrednot Unije. Zato obstaja posebna potreba po skupnem ukrepanju na ravni Unije za obravnavanje kršitve omejevalnih ukrepov Unije z uporabo kazenskega prava.
- (13) Kršitve omejevalnih ukrepov Unije imajo jasno in včasih celo neločljivo čezmejno razsežnost. Običajno so za njih odgovorne fizične in pravne osebe, ki poslujejo na svetovni ravni, v nekaterih primerih pa omejevalni ukrepi Unije, kot so omejitve

bančnih storitev, celo prepovedujejo čezmejno poslovanje. Zato je njihova kršitev že po definiciji ravnanje na čezmejni ravni, ki zahteva skupen čezmejni odziv na ravni Unije.

- (14) Različne opredelitve kršitve omejevalnih ukrepov Unije in heterogene sankcije zanj, ki veljajo na področju upravnega in/ali kazenskega prava držav članic, ovirajo dosledno uporabo politike Unije o omejevalnih ukrepih. To lahko vodi celo do tega, da kršitelji izberejo najugodnejše sodišče ali ostanejo nekaznovani, saj se lahko odločijo, da bodo svoje dejavnosti izvajali v državah članicah, v katerih so odzivi na kršitev omejevalnih ukrepov Unije manj strogi. Harmonizacija bi povečala tudi odvračilni učinek sankcij za kršitev omejevalnih ukrepov Unije.
- (15) Kršitev omejevalnih ukrepov Unije bi se tako morala opredeliti kot „področje kriminala“, saj izpolnjuje merila iz člena 83(1) PDEU.
- (16) Skupno ukrepanje na ravni Unije ne bi le prispevalo k enakim konkurenčnim pogojem med državami članicami ter okrepilo sodelovanje med organi kazenskega pregona in pravosodnimi organi pri obravnavanju kršitve omejevalnih ukrepov Unije, ampak tudi k enakim konkurenčnim pogojem na svetovni ravni na področju sodelovanja med organi kazenskega pregona in pravosodnimi organi s tretjimi državami pri kršitvi omejevalnih ukrepov Unije.
- (17) Cilj tega sklepa, in sicer vključitev kršitve omejevalnih ukrepov Unije med področja kriminala iz člena 83(1) PDEU, je treba doseči na ravni Unije. To pomeni, da je v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 PEU. Skladno z načelom sorazmernosti iz navedenega člena ta sklep ne presega okvirov, ki so potrebni za doseganje navedenega cilja.
- (18) Razširitev seznama področij kriminala iz člena 83(1) PDEU, tako da bo vključeval kršitev omejevalnih ukrepov Unije, je potrebna kot prvi korak, da se v drugem koraku omogoči sprejetje vsebinske sekundarne zakonodaje, ki med drugim določa minimalna pravila glede opredelitev in kazni za kršitev omejevalnih ukrepov Unije.
- (19) Ta sklep ne bi smel vplivati na ukrepe, ki se lahko sprejmejo v drugem koraku. Zlasti ne bi smel določati ali izključevati področja uporabe in vsebine sekundarne zakonodaje, ki bo predlagana pozneje.
- (20) V skladu s členoma 1 in 2 Protokola št. 22 o stališču Danske, ki je priložen PEU in PDEU, Danska ne sodeluje pri sprejetju tega sklepa, ki zato zanj ni zavezujoč in se v njej ne uporablja.
- (21) [nesodelovanje:] V skladu s členoma 1 in 2 Protokola št. 21 o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, ki je priložen PEU in PDEU, in brez poseganja v člen 4 navedenega protokola Irska ne sodeluje pri sprejetju tega sklepa, ki zato zanj ni zavezujoč in se v njej ne uporablja.

ALI [sodelovanje:] V skladu s členom 3 Protokola št. 21 o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, ki je priložen PEU in PDEU, je Irska [s pismom z dne ...] podala uradno obvestilo, da želi sodelovati pri sprejetju in uporabi tega sklepa.
- (22) Ta sklep bi moral nujno začeti veljati dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*, da se omogoči takojšnje sprejetje sekundarne zakonodaje, ki določa minimalna pravila glede opredelitev in kazni za kršitev omejevalnih ukrepov Unije —

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Kršitev omejevalnih ukrepov Unije je področje kriminala v smislu člena 83(1) PDEU.

Člen 2

Ta sklep začne veljati prvi dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

V Bruslju,

*Za Svet
predsednik*