

Brusel 1. června 2022
(OR. en)

9671/22
ADD 1

JAI 780
COPEN 218

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	25. května 2022
Příjemce:	Generální sekretariát Rady
Č. dok. Komise:	COM(2022) 249 final - ANNEX
Předmět:	PŘÍLOHA sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Na cestě ke směrnici o trestních sankcích za porušování omezujících opatření Unie

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2022) 249 final - ANNEX.

Příloha: COM(2022) 249 final - ANNEX



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 25.5.2022
COM(2022) 249 final

ANNEX

PŘÍLOHA

sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě

Na cestě ke směrnici o trestních sankcích za porušování omezujících opatření Unie

1.1 Úvod

Doplnění porušení omezujících opatření Unie mezi oblastí trestné činnosti uvedené v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva o fungování EU“) by Komisi umožnilo navrhnout řádným legislativním postupem směrnici, která by mohla blíže vymezit definice trestných činů a sankcí.

Je třeba, aby uvedený návrh Komise splňoval zásady subsidiarity a proporcionality, jimiž se řídí veškerá činnost EU¹. Také je třeba, aby byl v souladu s požadavky zdokonalení tvorby právních předpisů². Dále by návrh měl zohlednit specifika trestního práva³. Zejména bližší vymezení trestněprávních definic a sankcí by mělo zohledňovat rozdíly mezi systémy trestního soudnictví jednotlivých členských států, a to rovněž pokud jde o sankce.

Navíc by následná směrnice měla respektovat základní práva a dodržovat zásady stanovené v Listině základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“)⁴. Zejména by měl být zajištěn soulad ustanovení směrnice s právy na svobodu a bezpečnost, ochranou osobních údajů, právem na vlastnictví, právem na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces, presumpcí nevinny a právem na obhajobu, zásadami zákonnosti, včetně zákazu zpětné účinnosti trestních sankcí a přiměřenosti trestných činů a trestů, jakož i zásady *ne bis in idem*.

Budoucí směrnice by zahrnovala řadu oblastí trestního práva, jež jsou obvyklé v unijních směrnicích vydaných na základě článku 83 Smlouvy o fungování EU. Následující text je ilustrativním seznamem možných ustanovení, která budou začleněna do budoucího legislativního návrhu.

1.2 Oblast působnosti

První ustanovení by stanovilo účel a oblast působnosti směrnice, a zejména by upřesnilo, že se vztahuje na porušování omezujících opatření Unie. Tato omezující opatření se přijímají podle článku 29 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „Smlouva o EU“) a článku 215 Smlouvy o fungování EU a zahrnují cílená individuální opatření, tj. zmrazení majetku, zákazy zpřístupnění finančních prostředků a hospodářských zdrojů a omezení vstupu na území (zákazy cestování), jakož i odvětvová omezující opatření, tj. zbrojní embarga nebo hospodářská a finanční opatření (např. omezení dovozu a vývozu, omezení poskytování určitých služeb, jako jsou bankovní služby).

1.3 Definice

¹ Čl. 5 odst. 1 a 4 Smlouvy o Evropské unii; Protokol č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

² Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů (Úř. věst. L 123, 12.5.2016, s. 1).

³ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Na cestě k politice EU v oblasti trestního práva: zajištění účinného provádění politik EU prostřednictvím trestního práva (KOM(2011) 573 v konečném znění ze dne 20. září 2011); závěry Rady ohledně pokynů pro budoucí trestní právo v právních předpisech EU, dokument Rady 14162/09 ze dne 9. října 2009; usnesení Evropského parlamentu ze dne 22. května 2012 o přístupu EU k trestnímu právu (Úř. věst. C 264E, 13.9.2013, s. 7).

⁴ Listina základních práv Evropské unie (Úř. věst. C 326, 26.10.2012, s. 391).

Tento článek směrnice by obsahoval všechny příslušné definice, v případě potřeby včetně definic pomocí křížových odkazů na ustanovení nařízení a rozhodnutí Rady o omezujících opatřeních. Tyto definice by zahrnovaly mimo jiné „omezující opatření“, „určený subjekt“ a „určenou osobu“. Relevantním příkladem trestněprávního opatření, které obsahuje použití podobných křížových odkazů v ustanovení o definicích, je směrnice 2014/57/EU o trestních sankcích za zneužívání trhu (směrnice o zneužívání trhu)⁵.

1.4 Trestné činy, včetně návodu, pomoci a pokusu

Články týkající se trestných činů, které směrnice blíže vymezí, by obsahovaly přesné definice různých trestných činů souvisejících s porušováním omezujících opatření Unie, například:

- zpřístupnění finančních prostředků nebo hospodářských zdrojů, přímo či nepřímo určené osobě / určenému subjektu, nebo v jejich prospěch,
- nezmrazení finančních prostředků nebo hospodářských zdrojů, které patří určené osobě / určenému subjektu nebo jsou jimi vlastněny, drženy či kontrolovány,
- účast na zakázaných finančních činnostech, jako je poskytování zakázaných půjček či úvěrů,
- účast na zakázaném obchodování, obchodních nebo jiných činnostech, jako je dovoz či vývoz zboží a technologií, na něž se vztahují zákazy obchodu, nebo poskytování zakázaných služeb,
- porušení podmínek použitelných podle povolení udělených příslušnými orgány,
- nedodržení povinnosti poskytnout informace orgánům, jako je povinnost oznámit veškerý majetek, který patří určené osobě / určenému subjektu nebo je jimi vlastněn, držen či kontrolován,
- účast na akcích nebo činnostech, jejichž cílem je přímo či nepřímo obcházet omezující opatření, vědomě a úmyslně, včetně zapojení do systémů vytvořených za účelem utajení majetku nebo účasti určených osob/subjektů tak, že se napomáhá vyhnout se dopadu opatření těm, proti nimž omezující opatření směřují, nebo že se poskytují zavádějící informace orgánům,
- neoznámení porušení omezujících opatření nebo činností, jejichž cílem je opatření obcházet, v rozporu se zvláštní povinností oznámení učinit.

Trestné činy, které mají být blíže vymezeny, není-li stanoveno jinak, by vyžadovaly úmysl nebo alespoň hrubou nedbalost založenou na vědomí, že jednání se týká osob, subjektů, činností nebo majetku, na něž se vztahují omezující opatření, nebo na opomíjení omezujících opatření či souvisejících právních zákazů (záměrná nevšímavost).

Směrnice by rovněž zahrnovala související trestné činy, například praní peněz. Co se týká naposled uvedeného, ustanovení by zavazovalo členské státy přijmout nezbytná opatření s cílem

⁵ Článek 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/57/EU ze dne 16. dubna 2014 o trestních sankcích za zneužívání trhu (směrnice o zneužívání trhu) (Úř. věst. L 173, 12.6.2014, s. 179).

zajistit, že trestný čin praní peněz, popsany v článku 3 směrnice (EU) 2018/1673⁶, se bude vztahovat na majetek pocházející z trestných činů uvedených ve směrnici.

Směrnice by dále obsahovala ustanovení zavazující členské státy přijmout nezbytná opatření s cílem zajistit, že navádění ke spáchání trestných činů uvedených ve směrnici, pomoc při jejich páchaní, jakož i pokus tyto trestné činy spáchat, bude možné stíhat jako trestný čin⁷.

1.5 Sankce ukládané fyzickým a právnickým osobám

Nařízení Rady přijatá podle článku 215 Smlouvy o fungování EU systematicky obsahují ustanovení, jež od členských států vyžaduje, aby přijaly vnitrostátní pravidla upravující účinné, přiměřené a odrazující sankce, které se použijí v případě porušení ustanovení příslušného nařízení⁸. Jelikož tato povinnost ponechává výrazné rozdíly mezi úrovněmi a druhy sankcí, budoucí směrnice by měla obsahovat článek o sankcích ukládaných fyzickým osobám. Tyto sankce by byly použitelné u všech trestných činů zmíněných výše v oddíle 1.4 a po členských státech vyžadují, aby uplatňovaly účinné, přiměřené a odrazující sankce a stejně tak stanovily určitou minimální úroveň maximálních trestních sankcí, včetně pokut pro fyzické osoby. Tyto sankce by měly být přiměřené ve vztahu ke značné závažnosti těchto trestných činů⁹.

Navíc by směrnice zahrnovala ustanovení o odpovědnosti právnických osob. Toto ustanovení by bylo použitelné na všechny trestné činy zmíněné výše v oddíle 1.4. Podle tohoto ustanovení by členské státy měly určit sankce a odpovědnost právnických osob:

- i) za všechny trestné činy uvedené v oddíle 1.4 spáchané v jejich prospěch osobami, které v dané právnické osobě působí ve vedoucím postavení, nebo
- ii) pro nedostatek dohledu nebo kontroly ze strany osob působících ve vedoucím postavení, který umožnil spáchání jakéhokoli výše zmíněného trestného činu ve prospěch dané právnické osoby osobou jim podřízenou¹⁰.

Směrnice by také blíže vymezila sankce použitelné vůči právnickým osobám. Zejména by po členských státech vyžadovala, aby přijaly nezbytná opatření s cílem zajistit, aby právnická osoba, která nese odpovědnost podle příslušných ustanovení diskutovaných v oddíle 1.4, podléhala účinným, přiměřeným a odrazujícím sankcím, včetně:

- pokut trestní nebo jiné povahy,
- dočasného zákazu přístupu k veřejnému financování, včetně nabídkových řízení, grantů a koncesí,
- dočasného nebo trvalého zákazu vykonávat podnikatelské činnosti,
- odejmutí povolení a oprávnění k výkonu činností, které vedly ke spáchání trestného činu,
- uložení soudního dohledu,

⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1673 ze dne 23. října 2018 o boji vedeném trestněprávní cestou proti praní peněz (Úř. věst. L 284, 12.11.2018, s. 22).

⁷ Článek 5 směrnice (EU) 2017/1371 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie („směrnice PIF“) (Úř. věst. L 198, 28.7.2017, s. 29); článek 6 směrnice o zneužívání trhu.

⁸ Viz například článek 8 nařízení Rady (EU) č. 833/2014 ze dne 31. července 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině, konsolidované znění dostupné na adrese [EUR-Lex - 02014R0833-20220413 - CS - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/02014R0833-20220413-CS-EUR-Lex).

⁹ Viz také článek 7 směrnice PIF; článek 7 směrnice o zneužívání trhu.

¹⁰ Viz také článek 6 směrnice PIF; článek 8 směrnice o zneužívání trhu.

- zrušení rozhodnutím soudu a
- dočasného nebo trvalého uzavření provozoven užitých pro spáchání trestného činu¹¹.

Navíc by směrnice mohla stanovit, že členské státy by měly přijmout nezbytná opatření s cílem zajistit, že právnické osoby, které mají prospěch ze spáchání trestných činů porušujících omezující opatření Unie jinými osobami, bude možné potrestat pokutami, jejichž maximální výše by neměla být nižší než určité procento celkového celosvětového obratu této právnické osoby v účetním období předcházejícím rozhodnutí o pokutě.

Odpovědnost právnických osob by neměla vylučovat možnost trestního řízení fyzických osob, které jsou pachateli trestných činů uvedených v oddíle 1.4.

1.6 Přitěžující a polehčující okolnosti

Směrnice by také obsahovala článek, který stanoví přitěžující okolnosti, jež je třeba zohlednit při ukládání sankcí za trestné činy uvedené výše v oddíle 1.4. Tyto přitěžující okolnosti by mohly zahrnovat:

- závažné důsledky porušení vzhledem k účelům omezujících opatření,
- vysokou hodnotu dotčených finančních prostředků, hospodářských zdrojů, zboží nebo technologií,
- skutečnost, že trestný čin byl spáchán úřední osobou při výkonu jejích povinností,
- skutečnost, že trestný čin byl spáchán v kontextu soukromé profesní činnosti, včetně porušení profesních povinností,
- spáchání trestného činu v rámci zločinného spolčení ve smyslu rámcového rozhodnutí 2008/841/SVV¹²,
- skutečnost, že trestný čin zahrnoval použití falešných nebo padělaných dokladů,
- skutečnost, že pachatel se dopustil podobných dřívějších porušení práva Unie v oblasti omezujících opatření,
- skutečnost, že pachatel aktivně bránil vyšetřovacím činnostem nebo zastrašoval či ovlivňoval svědky, a
- skutečnost, že trestný čin přinesl nebo se očekávalo, že přinese značný finanční prospěch (s tím, že značný finanční prospěch bude dále definován v odůvodnění).

Směrnice by rovněž obsahovala článek, který stanoví polehčující okolnosti, jež je třeba zohlednit při ukládání sankcí za trestné činy uvedené výše v oddíle 1.4. Členské státy by podle tohoto článku zejména měly povinnost zajistit, že ve vztahu k výše zmíněným trestným činům budou určité skutečnosti považovány za polehčující okolnosti. To by se například vztahovalo na skutečnost, že pachatel poskytl správním nebo justičním orgánům informace, které by jinak nemohly získat, pomohl jim identifikovat či postavit před soud ostatní pachatele nebo nalézt důkazy.

1.7 Pravidla soudní příslušnosti

¹¹ Viz také článek 10 směrnice PIF; článek 9 směrnice o zneužívání trhu.

¹² Rámcové rozhodnutí Rady 2008/841/SVV ze dne 24. října 2008 o boji proti organizované trestné činnosti (Úř. věst. L 300, 11.11.2008, s. 42).

Směrnice by také obsahovala ustanovení upravující pravidla soudní příslušnosti. Mimo jiné by jednotlivé členské státy podle příkladu článku 11 směrnice (EU) 2017/1371 o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie („směrnice PIF“) měly založit soudní příslušnost pro trestné činy uvedené v oddíle 1.4 v případech, kdy by došlo ke spáchání trestného činu zcela nebo zčásti na jejich území nebo pokud je pachatel jejich státním příslušníkem. Dále by členské státy byly povinny vyrozumět Komisi, pokud se rozhodnou rozšířit svou soudní příslušnost na trestné činy spáchané:

- i) pachatelem, který má obvyklé bydliště na jejich území;
- ii) ve prospěch právnické osoby usazené na jejich území nebo
- iii) jedním z jejich úředníků, který jedná při výkonu svých služebních povinností.

V případech, kdy je pachatel jejich státním příslušníkem, by členské státy nesměly vázat výkon své soudní příslušnosti na splnění podmínky, že trestní stíhání může být zahájeno pouze na základě:

- i) oznámení učiněného obětí v místě, kde byl trestný čin spáchán, nebo
- ii) oznámení ze strany státu, na jehož území byl trestný čin spáchán.

Nařízení Rady přijatá podle článku 215 Smlouvy o fungování EU systematicky obsahují toto ustanovení o soudní příslušnosti:

„Toto nařízení se použije:

- a) na území Unie, včetně jejího vzdušného prostoru;
- b) na palubě všech letadel nebo plavidel spadajících do jurisdikce některého členského státu;
- c) na všechny osoby nacházející se na území Unie nebo mimo něj, které jsou státními příslušníky některého členského státu;
- d) na všechny právnické osoby, subjekty nebo orgány na území Unie nebo mimo něj, zapsané nebo zřízené podle práva některého členského státu;
- e) na všechny právnické osoby, subjekty nebo orgány v souvislosti s jakoukoli obchodní činností vykonávanou zcela nebo částečně v rámci Unie.“

Toto by se ve směrnici odrazilo také. Zvláště by se na základě výše uvedeného písmene e) od členských států vyžadovalo, aby rozšířily svou trestní příslušnost na osoby ze zemí mimo EU, které se nenacházejí na území EU, pokud má jejich podnikatelská činnost spojení s EU (které se v širším smyslu může týkat i jejich majetku).

1.8 Promlčecí doby

Směrnice by také obsahovala ustanovení použitelné na všechny trestné činy zmíněné výše v oddíle 1.4, které by vyžadovalo zavedení minimální promlčecí doby, jakož i ustanovení o promlčecí době pro výkon trestů uložených konečným odsuzujícím rozsudkem. Relevantní příklad lze nalézt v článku 12 směrnice PIF. Podle tohoto článku jsou členské státy povinny:

- i) stanovit promlčecí doby dostatečně dlouhé, počítáno od spáchání trestných činů uvedených ve směrnici, aby byly dané trestné činy účinně řešeny, za uplatnění minimálních promlčecích dob u těch trestných činů, které lze postihovat trestem odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby ve výši nejméně čtyř let;

- ii) přijmout nezbytná opatření s cílem umožnit výkon trestů.

1.9 Spolupráce členských států, orgánů, institucí a jiných subjektů Unie, jakož i třetích států

S cílem zlepšit vyšetřování případů s přeshraničním prvkem by směrnice obsahovala ustanovení, které by vyžadovalo vzájemnou spolupráci mezi příslušnými orgány členských států a orgány, institucemi a jinými subjekty Unie, včetně agentur Eurojust a Europol¹³. Toto ustanovení směrnice by také usnadnilo sdílení informací o praktických záležitostech (zejména vzorcích obcházení, např. strukturách pro skrývání skutečného vlastnictví / skutečné kontroly majetku) s orgány v ostatních členských státech a s Komisí.

1.10 Oznamovatelé

Komise s cílem zlepšit účinnost omezujících opatření Unie v nedávné době spustila „EU Sanctions Whistle-blower Tool“ (nástroj pro oznamovatele v oblasti unijních sankcí)¹⁴. Protože příspěvek oznamovatelů k řádnému uplatňování omezujících opatření Unie je důležitý, návrh Komise by členským státům stanovil povinnost přijmout nezbytná opatření s cílem zajistit, že ochrana poskytovaná podle směrnice (EU) 2019/1937¹⁵ bude použitelná pro osoby oznamující trestné činy uvedené v navrhované směrnici. Dále by členské státy měly povinnost přijmout všechna nezbytná opatření, jimiž zajistí, že osobám, které oznamují trestné činy uvedené v navrhované směrnici a poskytují důkazy či jinak spolupracují na vyšetřování, stíhání nebo odsouzení těchto trestných činů, bude v souvislosti s trestním řízením poskytnuta nezbytná podpora a pomoc¹⁶.

2. DALŠÍ POSTUP

Jakmile Rada dospěje k dohodě a Evropský parlament udělí souhlas s doplněním porušení omezujících opatření Unie mezi oblasti trestné činnosti uvedené v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, Komise by měla být schopna okamžitě řádným legislativním postupem navrhnout směrnici, která by mohla blíže vymezit definice trestných činů a sankcí.

Je třeba, aby tento návrh Komise splňoval zásady subsidiarity a proporcionality, jimiž se řídí veškerá činnost Unie¹⁷. Také je třeba, aby byl v souladu s požadavky zdokonalení tvorby právních předpisů¹⁸.

¹³ Viz také článek 15 směrnice PIF.

¹⁴ Evropská komise, Přehled sankcí a souvisejících nástrojů, dostupný na adrese https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/overview-sanctions-and-related-tools_en#whistleblower.

¹⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (Úř. věst. L 305, 26.11.2019, s. 17).

¹⁶ Viz také článek 13 návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o trestněprávní ochraně životního prostředí a o nahrazení směrnice 2008/99/ES (COM(2021) 851 final ze dne 15. prosince 2021).

¹⁷ Čl. 5 odst. 1 a 4 Smlouvy o EU; Protokol č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

¹⁸ Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů (Úř. věst. L 123, 12.5.2016, s. 1).