

Bruxelles, 1. lipnja 2022.
(OR. en)

9671/22
ADD 1

JAI 780
COPEN 218

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	25. svibnja 2022.
Za:	Glavno tajništvo Vijeća
Br. dok. Kom.:	COM(2022) 249 final
Predmet:	PRILOG Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću Ususret direktivi o kaznenim sankcijama za kršenje prava Unije o mjerama ograničavanja

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2022) 249 final - ANNEX.

Priloženo: COM(2022) 249 final - ANNEX



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 25.5.2022.
COM(2022) 249 final

ANNEX

PRILOG

Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu i Vijeću

**Ususret direktivi o kaznenim sankcijama za kršenje prava Unije o mjerama
ograničavanja**

1.1. Uvod

Dodavanje kršenja Unijinih mjera ograničavanja područjima kriminaliteta utvrđenima u članku 83. stavku 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) omogućilo bi Komisiji da predloži donošenje direktive o usklađivanju definicija kaznenih djela i sankcija u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom.

Takav prijedlog Komisije trebao bi biti u skladu s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti koja se primjenjuju na sva djelovanja EU-a¹. Trebao bi biti u skladu i sa zahtjevima bolje regulative². Nadalje, u prijedlogu bi se trebale uzeti u obzir posebnosti kaznenog prava³. Pri usklađivanju definicija i sankcija kaznenog prava trebale bi se posebno uzeti u obzir razlike među sustavima kaznenog pravosuđa država članica, što uključuje i sankcije.

Osim toga, ta bi buduća direktiva trebala poštovati temeljna prava i načela utvrđena Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (Povelja)⁴. Prije svega, trebalo bi se osigurati da su odredbe te direktive usklađene s pravima na slobodu i sigurnost, pravom na zaštitu osobnih podataka, pravom na vlasništvo, pravom na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje, pretpostavkom nedužnosti i pravom na obranu, načelima zakonitosti, uključujući načelo neretroaktivnosti kaznenih sankcija i razmjernosti kaznenih djela i kazni, kao i načelom *ne bis in idem*.

Buduća direktiva obuhvatila bi niz kaznenopravnih pitanja koja su uobičajena u direktivama Unije koje se temelje na članku 83. UFEU-a. U nastavku se daje ogledni popis mogućih odredaba koje bi bile uključene u buduću zakonodavni prijedlog.

1.2. Područje primjene

Prvom odredbom utvrdili bi se svrha i područje primjene Direktive te bi se posebice pojasnilo da se Direktiva primjenjuje na kršenje Unijinih mjera ograničavanja. Te mjere ograničavanja donose se na temelju članka 29. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) i članka 215. UFEU-a i uključuju ciljne pojedinačne mjere, tj. zamrzavanje imovine, zabrane stavljanja na raspolaganje financijskih sredstava i gospodarskih izvora i ograničenja ulaska (zabrane putovanja), kao i sektorske mjere ograničavanja, tj. embargo na oružje ili gospodarske i financijske mjere (npr. ograničenja uvoza i izvoza, ograničenja pružanja određenih usluga, kao što su bankarske usluge).

1.3. Definicije

¹ Članak 5. stavak 1. i članak 5. stavak 4. Ugovora o Europskoj uniji; Protokol br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

² Međuinstitucijski sporazum Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva, SL L 123, 12.5.2016., str. 1.–14.

³ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Ususret kaznenopravnoj politici EU-a: osiguravanje djelotvorne provedbe politika EU-a pomoću kaznenog prava, COM(2011) 573 final, 20.9.2011.; Zaključci Vijeća o smjernicama za buduću kazneno pravo u zakonodavstvu EU-a, dokument Vijeća 14162/09 od 9.10.2009.; Rezolucija Europskog parlamenta od 22. svibnja 2012. o pristupu EU-a kaznenom pravu, SL C 264E, 13.9.2013., str. 7.–11.

⁴ Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 326, 26.10.2012., str. 391.–407.

Taj članak Direktive sadržavao bi sve mjerodavne definicije, uključujući, prema potrebi, upućivanje na odredbe uredbi i odluka Vijeća o mjerama ograničavanja. Te bi definicije, među ostalima, uključivale pojmove „mjere ograničavanja”, „subjekt uvršten na popis” i „osoba uvrštena na popis”. Relevantan primjer mjere kaznenog prava u kojoj se u odredbi o definicijama koriste slična upućivanja je Direktiva 2014/57/EU o kaznenim sankcijama za zlouporabu tržišta (Direktiva o zlouporabi tržišta)⁵.

1.4. Kaznena djela, uključujući poticanje, pomaganje, potporu i pokušaj

Članci o djelima koja se trebaju uskladiti u Direktivi uključivali bi točne definicije različitih kaznenih djela povezanih s kršenjem Unijinih mjera ograničavanja, kao što su:

- izravno ili neizravno stavljanje na raspolaganje financijskih sredstava ili gospodarskih izvora osobama ili subjektima uvrštenima na popis ili u njihovu korist,
- nezamrzavanje financijskih sredstava ili gospodarskih izvora koji pripadaju ili su u vlasništvu, posjedu ili pod kontrolom osoba ili subjekata uvrštenih na popis,
- sudjelovanje u zabranjenim financijskim aktivnostima, kao što su davanje zabranjenih zajmova ili kredita,
- sudjelovanje u zabranjenoj trgovini, trgovačkim ili drugim aktivnostima, kao što su uvoz ili izvoz robe i tehnologije obuhvaćene zabranama trgovine, ili pružanje zabranjenih usluga,
- kršenje uvjeta primjenjivih u okviru odobrenja koja su dodijelila nadležna tijela,
- svako neispunjavanje obveze davanja informacija tijelima, kao što je obveza prijave imovine koja pripada, u vlasništvu je, posjedu ili pod kontrolom osoba ili subjekata uvrštenih na popis,
- svjesno i namjerno sudjelovanje u radnjama ili aktivnostima čiji je cilj izravno ili neizravno izbjegavanje mjera ograničavanja, što uključuje i sudjelovanje u mehanizmima uspostavljenima radi skrivanja imovine ili sudjelovanja osoba/subjekata uvrštenih na popis, pomaganjem ciljnim skupinama mjera ograničavanja da izbjegnu njihov utjecaj ili davanjem neistinitih informacija tijelima,
- neobavješćivanje o kršenjima mjera ograničavanja ili aktivnostima koje imaju za cilj njihovo izbjegavanje kad postoji kršenje izričite obveze izvješćivanja.

Djela koja se trebaju uskladiti, ako drugačije nije propisano, trebala bi biti počinjena s namjerom ili barem krajnjom nepažnjom i temeljiti se na spoznaji da se postupanje odnosi na osobe, subjekte, aktivnosti ili imovinu koji su podložni mjerama ograničavanja ili na zanemarivanje mjera ograničavanja ili povezanih zakonskih zabrana (svjesno zatvaranje očiju).

U Direktivu bi bila uključena i povezana kaznena djela, kao što je pranje novca. U odnosu na potonje države članice bi se obvezale odredbom da poduzmu potrebne mjere kako bi osigurale da

⁵ Direktiva 2014/57/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o kaznenopravnim sankcijama za zlouporabu tržišta (Direktiva o zlouporabi tržišta), SL L 173, 12.6.2014., str. 179.–189., članak 2.

se kazneno djelo pranja novca, kako je opisano u članku 3. Direktive (EU) 2018/1673⁶, primjenjuje na imovinu koja je stečena kaznenim djelima obuhvaćenima Direktivom.

Direktiva bi nadalje sadržavala odredbu kojom se države članice obvezuju da poduzmu potrebne mjere kako bi osigurale da poticanje, pomaganje i potpora počinjenju kaznenih djela navedenih u Direktivi, kao i pokušaj počinjenja takvih djela, budu kažnjivi kao kaznena djela⁷.

1.5. Sankcije za fizičke i pravne osobe

Uredbe Vijeća koje su donesene na temelju članka 215. UFEU-a sustavno sadržavaju odredbu u kojoj se od država članica traži da donesu nacionalna pravila kojima se predviđaju djelotvorne, proporcionalne i odvraćajuće kazne za kršenje odredaba predmetne uredbe⁸. S obzirom na to da ta obveza ostavlja mogućnost znatnih razlika među razinama i vrstama kazni, buduća Direktiva trebala bi sadržavati članak o kaznama za fizičke osobe. Te bi se kazne primjenjivale na sva kaznena djela navedena u prethodnom odjeljku 1.4., a od svih bi se država članica zahtijevalo da primijene djelotvorne, proporcionalne i odvraćajuće kazne te da utvrde određeni minimum najtežih kazni, uključujući novčane kazne za fizičke osobe. Takve bi kazne trebale biti proporcionalne znatnoj težini tih kaznenih djela⁹.

Osim toga, Direktiva bi sadržavala odredbu o odgovornosti pravnih osoba. Ta bi se odredba primjenjivala na sva kaznena djela navedena u prethodnom odjeljku 1.4. U skladu s tom odredbom države članice trebale bi propisati odgovornost pravnih osoba i kazne za njih:

- (i) za sva kaznena djela iz odjeljka 1.4. koja u korist pravne osobe počine osobe koje imaju vodeći položaj unutar pravne osobe; ili
- (ii) ako osobe koje imaju vodeći položaj nedostatno provode nadzor ili kontrolu, čime se podređenoj osobi omogućuje da počinji bilo koje od prethodno navedenih kaznenih djela u korist te pravne osobe¹⁰.

Direktivom bi se uskladile i sankcije primjenjive na pravne osobe. Konkretno, od država članica zahtijevalo bi se da poduzmu potrebne mjere kako bi osigurale da se na pravne osobe, koje snose odgovornost u skladu s mjerodavnim odredbama navedenima u odjeljku 1.4., primjenjuju djelotvorne, proporcionalne i odvraćajuće kazne, uključujući:

- kaznene ili nekaznene novčane kazne,
- privremeno isključenje iz pristupa javnom financiranju, uključujući postupke javnog nadmetanja, bespovratna sredstva i koncesije,
- privremenu ili trajnu zabranu obavljanja poslovne djelatnosti,
- oduzimanje dozvola i odobrenja za obavljanje djelatnosti koje su dovele do počinjenja kaznenog djela,

⁶ Direktiva (EU) 2018/1673 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o borbi protiv pranja novca kaznenopravnim sredstvima, SL L 284, 12.11.2018., str. 22. -30.

⁷ Direktiva (EU) 2017/1371 o suzbijanju prijevара počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (PIF direktiva), SL L 198, 28.7.2017., str. 29.–41., članak 5.; Direktiva o zloporabi tržišta, članak 6.

⁸ Kao primjer vidjeti članak 8. Uredbe Vijeća (EU) br. 833/2014 od 31. srpnja 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanje Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini, pročišćeni tekst dostupan na poveznici <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014R0833-20220413&from=EN>.

⁹ Vidjeti i PIF direktivu, članak 7.; Direktiva o zloporabi tržišta, članak 7.

¹⁰ Vidjeti i PIF direktivu, članak 6.; Direktiva o zloporabi tržišta, članak 8.

- određivanje sudskog nadzora,
- sudski nalog za likvidaciju, i
- privremeno ili trajno zatvaranje prostora koji su korišteni za počinjenje kaznenog djela¹¹.

Osim toga, Direktivom bi se moglo propisati da bi države članice trebale poduzeti potrebne mjere kako bi se osiguralo da se pravne osobe, koje steknu korist od kaznenih djela koje počinje druge osobe kršeći Unijine mjere ograničavanja, kažnjavaju novčanim kaznama čiji najviši iznos ne bi smio biti niži od određenog postotka ukupnog globalnog prometa pravne osobe u poslovnoj godini koja prethodi odluci o novčanoj kazni.

Odgovornost pravnih osoba ne bi isključivala mogućnost kaznenih postupaka protiv fizičkih osoba koje su počinitelji kaznenih djela navedenih u odjeljku 1.4.

1.6. Otegotne i olakotne okolnosti

Direktiva bi sadržavala i članak u kojem bi se navele otegotne okolnosti koje treba uzeti u obzir pri primjeni sankcija za djelo navedeno u prethodnom odjeljku 1.4. Te bi otegotne okolnosti mogle uključivati:

- teške posljedice kršenja, uzimajući u obzir svrhu mjera ograničavanja,
- veliku vrijednost predmetnih financijskih sredstava, gospodarskih izvora, robe ili tehnologije,
- kazneno djelo počinio je javni službenik pri obavljanju svojih dužnosti,
- kazneno djelo počinjeno je u kontekstu privatnog obavljanja profesionalne djelatnosti, uključujući povredu službene dužnosti,
- kazneno djelo počinjeno je u okviru kriminalne organizacije u smislu Okvirne odluke 2008/841/PUP¹²,
- kazneno djelo uključivalo je uporabu lažnih ili krivotvorenih isprava,
- počinitelj je počinio slične prethodne povrede prava Unije o mjerama ograničavanja,
- počinitelj je aktivno ometao istražne aktivnosti ili je zastrašivao ili utjecao na svjedoke, i
- kaznenim djelom stečena je ili je bilo očekivano da će biti stečena znatna financijska korist (pri čemu bi se pojam znatne financijske koristi trebao dodatno definirati u uvodnoj izjavi).

Direktiva bi isto tako sadržavala članak u kojem bi se navele olakotne okolnosti koje treba uzeti u obzir pri primjeni sankcija na djelo navedeno u prethodnom odjeljku 1.4. Konkretnije, u skladu s tim člankom države članice bile bi obvezne osigurati da se određene činjenice smatraju olakotnim okolnostima povezano s prethodno navedenim kaznenim djelima. To bi se na primjer primjenjivalo ako bi počinitelj upravnim ili sudskim tijelima pružio informacije koje inače ne bi mogli dobiti te im tako pomogao da identificiraju ili privedu druge počinitelje ili pronađu dokaze.

¹¹ Vidjeti i PIF direktivu, članak 10.; Direktiva o zlouporabi tržišta, članak 9.

¹² Okvirna odluka Vijeća 2008/841/PUP od 24. listopada 2008. o borbi protiv organiziranog kriminala SL L 300, 11.11.2008., str. 42.–45.

1.7. Pravila o nadležnosti

U Direktivu bi bile uključene i odredbe s pravilima o nadležnosti. Po uzoru na primjer iz članka 11. Direktive (EU) 2017/1371 o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (PIF direktiva), država članica trebala bi, među ostalim, uspostaviti sudbenost za kaznena djela iz odjeljka 1.4. ako bi kazneno djelo u cijelosti ili dijelom bilo počinjeno na njezinu državnom području ili ako je počinitelj njezin državljanin. Osim toga, države članice bile bi obvezne obavijestiti Komisiju ako odluče proširiti svoju nadležnost na kaznena djela:

- (i) koja počine osobe koje uobičajeno borave na njihovu državnom području;
- (ii) koja su počinjena u korist pravne osobe s poslovnim nastanom na njihovu državnom području; ili
- (iii) koja počine njezini službenici pri obavljanju svoje službene dužnosti.

Ako je počinitelj njihov državljanin, države članice ne bi smjele izvršavanje svoje sudbenosti podvrgnuti uvjetu da kazneni progon može započeti samo ako:

- (i) žrtva podnese prijavu u mjestu u kojem je kazneno djelo počinjeno; ili
- (ii) prijavu podnese država u kojoj je kazneno djelo počinjeno.

Uredbe Vijeća donesene na temelju članka 215. UFEU-a sustavno sadržavaju sljedeću klauzulu o nadležnosti:

„Ova se Uredba primjenjuje:

- (a) na području Unije, uključujući njezin zračni prostor;
- (b) u svim zrakoplovima ili na svim plovilima koji su pod jurisdikcijom države članice;
- (c) na sve osobe na području ili izvan područja Unije koje su državljani neke od država članica;
- (d) na sve pravne osobe, subjekte ili tijela na području ili izvan područja Unije koji su osnovani ili uspostavljeni u skladu s pravom neke države članice;
- (e) na sve pravne osobe, subjekte ili tijela u vezi s bilo kojim poslom koji se u cijelosti ili djelomično obavlja u Uniji.”

Ta bi odredba bila navedena i u Direktivi. Konkretno, na temelju prethodnog stavka (e) države članice bile bi obvezne proširiti svoju kaznenu sudbenost izvan područja EU-a, na osobe iz trećih zemalja ako je njihovo poslovanje povezano s EU-om (što bi se prošireno moglo odnositi i na njihovu imovinu).

1.8. Rokovi zastare

U Direktivu bi bila uključena odredba koja se primjenjuje na sva kaznena djela navedena u prethodnom odjeljku 1.4., a kojom bi se zahtijevala uspostava minimalnih rokova zastare, kao i odredba o rokovima zastare za izvršenje sankcija nakon pravomoćnosti presude. Mjerodavan primjer može se pronaći u članku 12. PIF direktive. U skladu s tim člankom države članice:

- (i) propisuju rokove zastare za dovoljno dugo razdoblje nakon počinjenja kaznenih djela navedenih u Direktivi radi djelotvornog postupanja protiv tih kaznenih djela, pri čemu bi se minimalni rok zastare primjenjivao na kaznena djela koja se kažnjavaju najvišom sankcijom od najmanje četiri godine kazne zatvora;

- (ii) poduzimaju potrebne mjere kako bi omogućile izvršenje tih sankcija.

1.9. Suradnja među državama članicama, institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije, kao i s trećim zemljama

U Direktivu bi bila uključena odredba kojom bi se zahtijevala uspostava zajedničke suradnje među nadležnim tijelima država članica, institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije, uključujući Eurojust i Europol, radi unapređenja istraživanja slučajeva s prekograničnim elementom¹³. Ovom bi se odredbom Direktive ujedno olakšalo dijeljenje informacija o praktičnim pitanjima (posebice o obrascima izbjegavanja, npr. strukturama za skrivanje stvarnog vlasništva/kontrole nad imovinom) s tijelima drugih država članica i s Komisijom.

1.10. Zviždači

Komisija je nedavno pokrenula Instrument za zviždače koji prijavljuju kršenja sankcija EU-a¹⁴ radi poboljšanja djelotvornosti Unijinih mjera ograničavanja. Zbog važnosti suradnje zviždača za pravilnu primjenu Unijinih mjera ograničavanja, države članice bi se u prijedlogu Komisije obvezale da poduzmu potrebne mjere kako bi osigurale da se zaštita dodijeljena Direktivom (EU) 2019/1937¹⁵ primjenjuje na osobe koje prijavljuju kaznena djela navedena u Direktivi. Osim toga, države članice bile bi obvezne poduzeti sve potrebne mjere kako bi osigurale da se osobama koje prijavljuju kaznena djela navedena u Direktivi i pružaju dokaze ili na drugi način surađuju u istrazi i kaznenom progonu takvih kaznenih djela ili donošenju presuda o njima pruži potrebna potpora i pomoć u kontekstu kaznenog postupka¹⁶.

2. DALJNI KORACI

Nakon što Vijeće postigne sporazum i Europski parlament odobri dodavanje kršenja Unijinih mjera ograničavanja područjima kriminaliteta utvrđenima u članku 83. stavka 1. UFEU-a, Komisija bi odmah mogla predložiti donošenje direktive kojom bi se uskladile definicije kaznenih djela i sankcija u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom.

Takav prijedlog Komisije trebao bi biti u skladu s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti koja se primjenjuju na sva djelovanja EU-a¹⁷. Trebao bi biti u skladu i sa zahtjevima bolje regulative¹⁸.

¹³ Vidjeti i PIF direktivu, članak 15.

¹⁴ Europska komisija, Pregled sankcija i povezanih alata, dostupno na poveznici https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/overview-sanctions-and-related-tools_en#whistleblower.

¹⁵ Direktiva (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije, SL L 305, 26.11.2019., str. 17.–56.

¹⁶ Vidjeti i Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti okoliša putem kaznenog prava i zamjeni Direktive 2008/99/EZ, COM(2021) 851 final, 15.12.2021., članak 13.

¹⁷ Članak 5. stavak 1. i članak 5. stavak 4. UFEU-a; Protokol br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

¹⁸ Međuinstitucijski sporazum Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva, SL L 123, 12.5.2016., str. 1.–14.