

Bruselj, 1. junij 2022
(OR. en)

9671/22
ADD 1

JAI 780
COPEN 218

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	25. maj 2022
Prejemnik:	Generalni sekretariat Sveta
Št. dok. Kom.:	COM(2022) 249 final - ANNEX
Zadeva:	PRILOGA k Sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu Direktivi o kazenskih sankcijah za kršitev omejevalnih ukrepov Unije naproti

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2022) 249 final - ANNEX.

Priloga: COM(2022) 249 final - ANNEX



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 25.5.2022
COM(2022) 249 final

ANNEX

PRILOGA

k Sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu

Direktivi o kazenskih sankcijah za kršitev omejevalnih ukrepov Unije naproti

1.1 Uvod

Vključitev kršitve omejevalnih ukrepov Unije med področja kriminala iz člena 83(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) bi Komisiji omogočila, da predlaga direktivo po rednem zakonodajnem postopku, ki bi lahko omogočila približevanje opredelitve kaznivih dejanj in kazni.

Tak predlog Komisije bi moral biti v skladu z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti, ki veljata za vse ukrepe EU¹. Prav tako bi moral biti v skladu z zahtevami za boljše pravno urejanje². Poleg tega bi bilo treba v predlogu upoštevati posebnosti kazenskega prava³. Zlasti bi bilo treba pri približevanju kazenskopravnih opredelitev in kazni upoštevati razlike med kazenskopravnimi sistemi držav članic, tudi na področju kazni.

Poznejša direktiva bi morala spoštovati tudi temeljne pravice in načela iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah⁴. Zlasti bi bilo treba zagotoviti skladnost določb Direktive s pravico do svobode in varnosti, pravico do varstva osebnih podatkov, lastninsko pravico, pravico do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča, domnevo nedolžnosti in pravico do obrambe, načeloma zakonitosti, vključno z načelom prepovedi retroaktivnosti kazenskih sankcij in načelom sorazmernosti kaznivih dejanj in kazni, ter načelom *ne bis in idem*.

Prihodnja direktiva bi zajela vrsto kazenskopravnih vprašanj, ki so običajna v direktivah Unije na podlagi člena 83 PDEU. V nadaljevanju je naveden ponazoritveni seznam možnih določb, ki jih je treba vključiti v prihodnji zakonodajni predlog.

1.2 Področje uporabe

Prva določba bi določila namen in področje uporabe Direktive ter zlasti pojasnila, da se uporablja za kršitev omejevalnih ukrepov Unije. Ti omejevalni ukrepi so sprejeti v skladu s členom 29 Pogodbe o Evropski uniji (PEU) in členom 215 PDEU ter vključujejo ciljno usmerjene posamezne ukrepe, tj. zamrznitev premoženja, prepovedi dajanja na razpolago sredstev in gospodarskih virov ter omejitve vstopa (prepoved potovanja), pa tudi sektorske omejevalne ukrepe, tj. embargo na orožje ali gospodarske in finančne ukrepe (npr. omejitve uvoza in izvoza, omejitve pri opravljanju nekaterih storitev, kot so bančne storitve).

1.3 Opredelitev pojmov

Ta člen Direktive bi vseboval vse ustrezne opredelitve, po potrebi tudi z navzkrižnim sklicevanjem na določbe uredb in sklepov Sveta o omejevalnih ukrepih. Te opredelitve bi med

¹ Člena 5(1) in 5(4) Pogodbe o Evropski uniji (PEU); Protokol št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

² Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o boljši pripravi zakonodaje (UL L 123, 12.5.2016, str. 1).

³ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Oblikovanje kazenskopravne politike EU: zagotavljanje učinkovitega izvajanja politik EU s pomočjo kazenskega prava, COM(2011) 573 final z dne 20. septembra 2011; Sklepi Sveta o smernicah za prihodnje kazensko pravo v zakonodaji EU, Dokument Sveta št. 14162/09 z dne 9. oktobra 2009; Resolucija Evropskega parlamenta z dne 22. maja 2012 o pristopu EU h kazenskemu pravu (UL C 264E, 13.9.2013, str. 7).

⁴ Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 326, 26.10.2012, str. 391).

drugim vključevale pojme „omejevalni ukrepi“, „subjekt, uvrščen na seznam“ in „oseba, uvrščena na seznam“. Pomemben primer kazenskopravnega ukrepa, v katerem so zajeta podobna navzkrižna sklicevanja v določbi o opredelitvi pojmov, je Direktiva 2014/57/EU o kazenskih sankcijah za zlorabo trga (direktiva o zlorabi trga)⁵.

1.4 Kazniva dejanja, vključno s spodbujanjem, pomočjo, napeljevanjem in poskusom

Členi o kaznivih dejanjih, ki jih je treba približati v okviru Direktive, bi vključevali natančne opredelitve različnih kaznivih dejanj, povezanih s kršitvami omejevalnih ukrepov Unije, kot so:

- neposredno ali posredno dajanje premoženja ali gospodarskih virov na razpolago osebi oziroma subjektu, uvrščenemu na seznam, ali v njeno oziroma njegovo korist;
- nezamrznitev premoženja ali gospodarskih virov, ki pripadajo osebi oziroma subjektu, uvrščenemu na seznam, ali s katerimi ta oseba oziroma subjekt razpolaga ali jih nadzoruje,
- opravljanje prepovedanih finančnih dejavnosti, kot je zagotavljanje prepovedanih posojil ali kreditov;
- opravljanje prepovedanih trgovinskih, komercialnih ali drugih dejavnosti, kot je uvoz ali izvoz blaga in tehnologij, za katere veljajo prepovedi trgovanja, ali zagotavljanje prepovedanih storitev;
- kršitev veljavnih pogojev v zvezi z dovoljenji, ki jih izdajo pristojni organi;
- neizpolnjevanje katere koli obveznosti zagotavljanja informacij organom, kot je obveznost prijave kakršnega koli premoženja, ki pripada osebi oziroma subjektu, uvrščenemu na seznam, ali s katerim ta oseba oziroma subjekt razpolaga ali ga nadzoruje;
- sodelovanje pri dejanjih ali dejavnostih, katerih namen je neposredno ali posredno zaobiti omejevalne ukrepe, z vednostjo in namero, vključno s sodelovanjem v shemah, zasnovanih za prikrivanje premoženja ali vpletenosti oseb oziroma subjektov, uvrščenih na seznam, tako da se lahko ciljne osebe oziroma subjekti, v katere so usmerjeni omejevalni ukrepi, izognejo njihovem učinku, ali z zagotavljanjem zavajajočih informacij organom;
- neporočanje o kršitvi omejevalnih ukrepov ali dejavnostih, katerih namen je zaobiti te ukrepe, s čimer se krši posebna obveznost poročanja.

Pri kaznivih dejanjih, ki bi morala biti predmet približevanja, razen če ni določeno drugače, bi moral biti ugotovljen naklep ali vsaj huda malomarnost, ki bi izhajala iz seznanjenosti s tem, da se ravnanje nanaša na osebe, subjekte, dejavnosti ali premoženje, za katere veljajo omejevalni ukrepi, ali neupoštevanje omejevalnih ukrepov ali s tem povezanih pravnih prepovedi (namerno zatiskanje oči).

Direktiva bi zajela tudi povezana kazniva dejanja, kot je pranje denarja. V zvezi s slednjim bi določba države članice obvezala, da sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da se kaznivo

⁵ Direktiva 2014/57/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o kazenskih sankcijah za zlorabo trga (direktiva o zlorabi trga) (UL L 173, 12.6.2014, str. 179), člen 2.

dejanje pranja denarja, kot je opisano v členu 3 Direktive (EU) 2018/1673⁶, uporablja za premoženje, pridobljeno s kaznivimi dejanji, ki so zajeta v Direktivi.

Direktiva bi poleg tega vsebovala določbo, ki bi države članice obvezala, da sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da se spodbujanje k storitvi kaznivih dejanj iz Direktive, pomoč pri njih in napeljevanje k njim ter poskus storitve takih kaznivih dejanj kaznujejo kot kazniva dejanja⁷.

1.5 Kazni za fizične in pravne osebe

Uredbe Sveta, sprejete v skladu s členom 215 PDEU, sistematično vključujejo določbo, ki od držav članic zahteva, da sprejmejo nacionalna pravila, ki določajo učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni za kršitve določb zadevne uredbe⁸. Ker ta obveznost pušča znatne vrzeli med ravnmi in vrstami kazni, bi morala prihodnja direktiva vsebovati člen o kaznih za fizične osebe. Te kazni bi se uporabljale za vsa kazniva dejanja, navedena v oddelku 1.4 zgoraj, od držav članic pa bi se prav tako zahtevalo, da uporabijo učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni ter določijo najnižjo raven najvišjih kazenskih sankcij, vključno z denarnimi kaznimi za fizične osebe. Take kazni bi morale biti sorazmerne z znatno težo kaznivih dejanj⁹.

Poleg tega bi Direktiva vsebovala določbo o odgovornosti pravnih oseb. Ta določba bi se uporabljala za vsa kazniva dejanja, navedena v oddelku 1.4 zgoraj. V skladu s to določbo bi morale države članice določiti kazni in odgovornost pravnih oseb:

- (i) za katero koli kaznivo dejanje iz oddelka 1.4, ki ga v korist zadevnih pravnih oseb storijo osebe na vodilnih položajih v teh pravnih osebah ali
- (ii) za pomanjkanje nadzora ali kontrole oseb na vodilnih položajih v zadevnih pravnih osebah, s čimer se osebi, ki jim je podrejena, omogoči, da stori katero koli od zgoraj navedenih kaznivih dejanj v korist teh pravnih oseb¹⁰.

Direktiva bi poleg tega omogočila približevanje kazni, ki se uporabljajo za pravne osebe. Države članice bi morale zlasti sprejeti potrebne ukrepe za zagotovitev, da za pravno osebo, odgovorno v skladu z ustreznimi določbami iz oddelka 1.4, veljajo učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni, ki vključujejo:

- kazenske ali nekazenske denarne kazni;
- začasno onemogočenje dostopa do javnih sredstev, vključno s postopki javnega naročanja, nepovratnimi sredstvi in koncesijami;
- začasno ali stalno prepoved opravljanja poslovnih dejavnosti;
- odvzem dovoljenj in pooblastil za opravljanje dejavnosti, ki so privedle do storitve kaznivega dejanja;
- uvedbo sodnega nadzora;

⁶ Direktiva (EU) 2018/1673 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2018 o boju proti pranju denarja z uporabo kazenskega prava (UL L 284, 12.11.2018, str. 22).

⁷ Direktiva (EU) 2017/1371 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava (direktiva o zaščiti finančnih interesov) (UL L 198, 28.7.2017, str. 29), člen 5; direktiva o zlorabi trga, člen 6.

⁸ 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/02014R0833-20220413-SL-EUR-Lex-europa.eu).

⁹ Glej tudi direktivo o zaščiti finančnih interesov, člen 7; direktivo o zlorabi trga, člen 7.

¹⁰ Glej tudi direktivo o zaščiti finančnih interesov, člen 6; direktivo o zlorabi trga, člen 8.

- prenehanje pravne osebe na podlagi sodne odločbe ter
- začasno ali stalno zaprtje poslovalnic, uporabljenih za storitev kaznivega dejanja¹¹.

Poleg tega bi lahko Direktiva določala, da bi morale države članice sprejeti potrebne ukrepe za zagotovitev, da se pravne osebe, ki imajo korist od kaznivih dejanj kršitve omejevalnih ukrepov Unije, ki so jih storile druge osebe, kaznujejo z denarnimi kaznimi, katerih zgornja meja ne bi smela biti nižja od določenega odstotka celotnega svetovnega prometa pravne osebe v poslovnem letu pred odločitvijo o naložitvi kazni.

Odgovornost pravnih oseb ne bi izključevala možnosti kazenskih postopkov zoper fizične osebe, ki so storilci kaznivih dejanj iz oddelka 1.4.

1.6 Obteževalne in olajševalne okoliščine

Direktiva bi vsebovala tudi člen, ki določa obteževalne okoliščine, ki jih je treba upoštevati, kadar se uporabijo kazni za kaznivo dejanje iz oddelka 1.4 zgoraj. Te obteževalne okoliščine bi lahko vključevale:

- resne posledice kršitve glede na namene omejevalnih ukrepov;
- visoko vrednost zadevnega premoženja, gospodarskih virov, blaga ali tehnologije;
- kaznivo dejanje je storil javni uslužbenec pri opravljanju svojih nalog;
- kaznivo dejanje je bilo storjeno v okviru zasebne poklicne dejavnosti, med drugim s kršitvijo poklicnih dolžnosti;
- kaznivo dejanje je bilo storjeno v okviru hudodelske združbe v smislu Okvirnega sklepa 2008/841/PNZ¹²;
- kaznivo dejanje je vključevalo uporabo lažnih ali ponarejenih dokumentov;
- storilec je že storil podobne predhodne kršitve zakonodaje Unije o omejevalnih ukrepih;
- storilec je dejavno oviral preiskovalne dejavnosti ali ustrašoval priče ali vplival nanje ter
- kaznivo dejanje je ustvarilo ali se je pričakovalo, da bo ustvarilo znatne finančne koristi (pri čemer je treba pojem znatnih finančnih koristi podrobneje opredeliti v uvodni izjavi).

Direktiva bi prav tako vsebovala člen o določitvi olajševalnih okoliščin, ki jih je treba upoštevati, kadar se uporabijo kazni za kaznivo dejanje iz oddelka 1.4 zgoraj. Zlasti bi morale države članice v skladu s tem členom zagotoviti, da se nekatera dejstva v zvezi z zgoraj navedenimi kaznivimi dejanji štejejo za olajševalne okoliščine. To bi na primer veljalo za dejstvo, da je storilec upravnemu ali pravosodnemu organu zagotovil informacije, ki jih ta sicer ne bi mogel pridobiti, s čimer mu je pomagal identificirati ali privedi pred sodišče druge storilce kaznivih dejanj ali poiskati dokaze.

1.7 Pravila o pristojnosti

Direktiva bi vsebovala tudi določbo o pravilih o pristojnosti. Po zgledu člena 11 Direktive (EU) 2017/1371 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega

¹¹ Glej tudi direktivo o zaščiti finančnih interesov, člen 10; direktivo o zlorabi trga, člen 9.

¹² Okvirni sklep Sveta 2008/841/PNZ z dne 24. oktobra 2008 o boju proti organiziranemu kriminalu (UL L 300, 11.11.2008, str. 42).

prava (direktiva o zaščiti finančnih interesov) bi morala država članica med drugim določiti pristojnost za kazniva dejanja iz oddelka 1.4, kadar bi bilo kaznivo dejanje v celoti ali delno storjeno na njenem ozemlju ali kadar bi bil storilec kaznivega dejanja eden od njenih državljanov. Poleg tega bi morale države članice obvestiti Komisijo, če bi se odločile razširiti svojo pristojnost za storjena kazniva dejanja:

- (i) kadar je storilec oseba z običajnim prebivališčem na njihovem ozemlju;
- (ii) kadar je kaznivo dejanje storjeno v korist pravne osebe s sedežem na njihovem ozemlju ali
- (iii) kadar je storilec eden od njihovih uradnikov, ki opravlja svoje uradne dolžnosti.

V primerih, ko je storilec njihov državljan, državam članicam ne bi bilo dovoljeno, da izvajanje svoje pristojnosti pogojujejo s tem, da se pregon lahko začne le na podlagi naslednjega:

- (i) prijave žrtve v kraju, kjer je bilo storjeno kaznivo dejanje ali
- (ii) država, v kateri je kraj, kjer je bilo storjeno kaznivo dejanje, se odpove svoji pristojnosti.

Uredbe Sveta, sprejete v skladu s členom 215 PDEU, sistematično vključujejo naslednjo klavzulo o pristojnosti:

„Ta uredba se uporablja:

- (a) na ozemlju Unije, vključno z njenim zračnim prostorom;
- (b) na vseh zrakoplovih ali vseh plovilih, ki so v pristojnosti držav članic;
- (c) za vse osebe na ozemlju ali zunaj ozemlja Unije, ki imajo državljanstvo ene od držav članic;
- (d) za vse pravne osebe, subjekte ali organe na ozemlju ali zunaj ozemlja Unije, ki so registrirani ali ustanovljeni v skladu z zakonodajo ene od držav članic;
- (e) za vse pravne osebe, subjekte ali organe v zvezi z vsakim poslom, opravljenim v celoti ali delno znotraj Unije.“

To bi se odražalo tudi v Direktivi. Zlasti bi morale države članice v skladu z odstavkom (e) zgoraj razširiti svojo kazensko pristojnost na osebe, ki niso iz EU, zunaj ozemlja EU, če je njihovo poslovanje povezano z EU (kar bi se torej lahko nanašalo tudi na njihovo premoženje).

1.8 Zastaralni roki

Direktiva bi vsebovala določbo, ki bi se uporabljala za vsa kazniva dejanja iz oddelka 1.4 zgoraj in bi zahtevala določitev minimalnega zastaralnega roka, ter določbo o zastaralnem roku za izvrševanje kazni po pravnomočni obsodbi. Ustrezen primer je mogoče najti v členu 12 direktive o zaščiti finančnih interesov. V skladu s tem členom morajo države članice:

- (i) določiti zastaralne roke, znotraj katerih je v zvezi s kaznivimi dejanji iz Direktive po njihovi storitvi na voljo dovolj časa, da se navedena kazniva dejanja učinkovito obravnavajo, vključno z minimalnimi zastaralnimi roki za kazniva dejanja, ki se kaznujejo z najvišjo zaporno kaznijo najmanj štirih let;
- (ii) sprejeti potrebne ukrepe, da se omogoči izvrševanje kazni.

1.9 Sodelovanje med državami članicami, institucijami, organi, uradi in agencijami Unije ter s tretjimi državami

Da bi se okrepilo preiskovanje zadev s čezmejnimi elementom, bi Direktiva vsebovala določbo, ki bi zahtevala medsebojno sodelovanje med pristojnimi organi držav članic, institucijami, organi, uradi in agencijami Unije, vključno z Eurojustom in Europolom¹³. Ta določba Direktive bi tudi olajšala izmenjavo informacij o praktičnih vprašanjih (zlasti o vzorcih izogibanja, npr. strukturah za prikrivanje dejanskega lastništva/nadzora premoženja) z organi v drugih državah članicah in s Komisijo.

1.10 Žvižgači

Da bi se okrepila učinkovitost omejevalnih ukrepov Unije, je Komisija nedavno uvedla orodje za prijavljanje kršitev sankcij EU¹⁴. Ker prispevki žvižgačev pomembno prispevajo k pravilni uporabi omejevalnih ukrepov Unije, bi predlog Komisije določal obveznost držav članic, da sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev zaščite na podlagi Direktive (EU) 2019/1937¹⁵, ki se uporablja za osebe, ki prijavijo kazniva dejanja iz Direktive. Poleg tega bi morale države članice sprejeti vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da se osebam, ki prijavijo kazniva dejanja iz Direktive in predložijo dokaze ali kako drugače sodelujejo pri preiskovanju ali pregonu takih kaznivih dejanj ali razsojanju o njih, zagotovita potrebna podpora in pomoč v okviru kazenskih postopkov¹⁶.

2. PRIHODNI KORAKI

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 nemudoma predlagala direktivo po rednem zakonodajnem postopku, ki bi lahko omogočila približevanje opredelitve kaznivih dejanj in kazni.

Tak predlog Komisije bi moral biti v skladu z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti, ki veljata za vse ukrepe EU¹⁷. Prav tako bi moral biti v skladu z zahtevami za boljše pravno urejanje¹⁸.

¹³ Glej tudi direktivo o zaščiti finančnih interesov, člen 15.

¹⁴ Evropska komisija, Pregled sankcij in z njimi povezanih orodij, na voljo na 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 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije (UL L 305, 26.11.2019, str. 17).

¹⁶ Glej tudi predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o kazenskopravnem varstvu okolja in nadomestitvi Direktive 2008/99/ES, COM(2021) 851 final z dne 15. decembra 2021, člen 13.

¹⁷ Člen 5(1) in člen 5(4) PEU; Protokol št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

¹⁸ Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o boljši pripravi zakonodaje (UL L 123, 12.5.2016, str. 1).