

Brusel 1. června 2022
(OR. en)

9671/22

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
Předmět:	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.

Příloha: COM(2022) 249 final



V Bruselu dne 25.5.2022
COM(2022) 249 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

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

1. ÚVOD

1.1 Právo Unie v oblasti omezujících opatření

Omezující opatření jsou základním nástrojem k podpoře cílů společné zahraniční a bezpečnostní politiky (dále jen „SZBP“) vytyčených v článku 21 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „Smlouva o EU“). Mezi tyto cíle patří ochrana hodnot Unie, zachovávání mezinárodního míru a bezpečnosti, jakož i upevňování a podpora demokracie, právního státu a lidských práv.

Za účelem zachovávání těchto hodnot může Unie zavádět omezující opatření vůči třetím zemím, subjektům nebo jednotlivcům. Tato opatření zahrnují cílená individuální opatření, tj. zmrazení majetku a omezení vstupu na území (zákaz cestování), jakož i odvětvová opatření, tj. zbrojní embarga či hospodářská a finanční opatření (např. omezení dovozu a vývozu, omezení poskytování určitých služeb, jako jsou bankovní služby)¹. V současné době v Unii platí více než čtyřicet různých režimů omezujících opatření a jejich využívání se v nedávné době zintenzivnilo. Některé z těchto režimů provádějí omezující opatření Rady bezpečnosti Organizace spojených národů a v některých případech zavádějí další omezení; jiná opatření Unie přijala autonomně. Navíc k režimům zaměřeným na situace jednotlivých zemí přijala Unie také horizontální režimy, které cílí na šíření a používání chemických zbraní, kybernetických útoků, porušování lidských práv a terorismus².

Zachovávání mezinárodního míru a bezpečnosti je v aktuálním kontextu ruské invaze na Ukrajinu kriticky důležité. Unie zavedla řadu omezujících opatření vůči jednotlivcům a společnostem z Ruska a Běloruska, jakož i odvětvová opatření, z nichž některá sahají zpět do roku 2014. V tomto kontextu a s cílem zlepšit koordinaci na unijní úrovni v oblasti prosazování těchto omezujících opatření Komise zřídila pracovní skupinu „Freeze and Seize“, do níž jsou zapojeny útvary Komise, zástupci členských států a unijní agentury jako Eurojust a Europol³. Pracovní skupina vedle zajišťování koordinace mezi členskými státy prověřuje vzájemné působení omezujících a trestněprávních opatření.

¹ Omezující opatření přijímá Rada. Nejdříve Rada přijme rozhodnutí v oblasti SZBP podle článku 29 Smlouvy o EU. Opatření předpokládána v rozhodnutí Rady se zavádějí buď na unijní nebo vnitrostátní úrovni. Podle dosavadní praxe zaváděly opatření, jako jsou zbrojní embarga nebo omezení vstupu na území, přímo členské státy, které jsou právně vázány jednat v souladu s rozhodnutími Rady v oblasti SZBP. Jiná opatření, jimiž se přerušují nebo částečně či zcela omezují hospodářské vztahy s třetí zemí, jakož i individuální opatření, jimiž se zmrazují finanční prostředky a hospodářské zdroje, zakazuje zpřístupnění finančních prostředků a hospodářských zdrojů, se provádějí prostřednictvím nařízení, které přijímá Rada kvalifikovanou většinou na základě společného návrhu vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a Komise, podle článku 215 Smlouvy o fungování Evropské unie. Ustanovení proti obcházení lze nalézt v obou druhích aktů.

² Přehled je k dispozici v mapě sankcí EU na adrese <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

³ „Enforcing sanctions against listed Russian and Belarusian oligarchs: Commission’s “Freeze and Seize” Task Force steps up work with international partners“ (Prosazování sankcí vůči ruským a běloruským oligarchům uvedeným na seznamu: pracovní skupina Komise „Freeze and Seize“ zintenzivňuje spolupráci s mezinárodními partnery), tisková zpráva Evropské komise, 17. 3. 2022, dostupná na adrese https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828; „Freeze and Seize Task Force”: Almost €30 billion of assets of Russian and Belarussian oligarchs and entities frozen by the EU so far“ (Pracovní skupina „Freeze and Seize”: EU dosud zmrazila majetek ruských a běloruských oligarchů a subjektů ve výši téměř 30 miliard EUR), tisková zpráva Evropské komise, 8. 4. 2022, dostupná na adrese https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373.

1.2 Potřeba zlepšit vynucování omezujících opatření prostřednictvím trestního práva

Provádění a vynucování omezujících opatření je v první řadě povinností členských států. Příslušné orgány v členských státech musí posoudit, zda došlo k porušení příslušného nařízení Rady, a provést odpovídající kroky. Nařízení Rady přijatá podle článku 215 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva o fungování EU“) v tomto ohledu systematicky obsahují ustanovení, jež od členských států vyžaduje, aby přijaly vnitrostátní pravidla stanovící účinné, přiměřené a odrazující sankce, které se použijí v případě porušení ustanovení příslušného nařízení⁴. Tato nařízení obecně obsahují:

- omezující opatření,
- klauzuli proti obcházení, která zakazuje vědomou a záměrnou účast na činnostech, které mají za cíl předmětná omezující opatření obcházet⁵, a
- další povinnosti, zejména informovat o krocích učiněných s cílem provádět omezující opatření (např. informování orgánů o výši majetku, který byl zmrazen).

Neexistuje-li harmonizace na unijní úrovni, vnitrostátní systémy se výrazně liší, pokud jde o kriminalizaci porušování práva Unie v oblasti omezujících opatření (dále jen „omezující opatření Unie“). Ve dvanácti členských státech je porušení omezujících opatření Unie pouze trestným činem. Ve třinácti členských státech může porušení omezujících opatření Unie představovat přestupek nebo trestný čin⁶. Kritéria, podle nichž jednání spadá do jedné či druhé režimové kategorie, zpravidla souvisejí se závažností (závažnou povahou), určenou buď z hlediska kvalitativního (úmysl, hrubá nedbalost), nebo kvantitativního (škoda)⁷, v každém členském státě se však liší. Ve dvou členských státech může specifický delikt porušení omezujících opatření Unie v současné době vést pouze ke správním sankcím⁸.

Systémy sankcí se mezi členskými státy také podstatně liší. Co se týká trestů odnětí svobody, ve čtrnácti členských státech se maximální délka trestu odnětí svobody pohybuje v rozmezí dvou a pěti let. V osmi členských státech je možné uložit maximální trest v délce mezi osmi a dvanácti lety⁹. Maximální výše pokuty, kterou lze uložit za porušení omezujících opatření Unie – buď v

⁴ 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).

⁵ Viz například článek 12 nařízení Rady (EU) č. 833/2014. Je třeba poznamenat, že tato klauzule je použitelná také v případě, že omezující opatření nebyla porušena; je dostačující účastnit se systému, který byl k tomuto účelu vytvořen.

⁶ Síť pro vyšetřování genocidy, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis (Sítíhání porušování sankcí (omezujících opatření) v jurisdikcích jednotlivých států: srovnávací analýza)*, 2021, Příloha, dostupné na adrese https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf. S ohledem na předložení v Pracovní skupině Rady pro justiční spolupráci v trestních věcech (COPEN) byla zpráva zveřejněna také v dokumentu Rady 7274/22 ze dne 16. března 2022.

⁷ Síť pro vyšetřování genocidy, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis (Sítíhání porušování sankcí (omezujících opatření) v jurisdikcích jednotlivých států: srovnávací analýza)*, 2021, oddíl 5.1, s. 22.

⁸ Tamtéž.

⁹ Tamtéž, oddíl 5.2, s. 23.

podobě trestného činu nebo přestupku – se napříč členskými státy značně liší, a to v rozmezí od 1 200 EUR do 500 000 EUR¹⁰.

Čtrnáct členských států stanoví za porušení omezujících opatření Unie trestní odpovědnost právnických osob¹¹. Kromě toho dvanáct členských států stanoví správní sankce, především pokuty, které lze uložit právnickým osobám v případech, kdy jejich zaměstnanci nebo vedoucí pracovníci porušují omezující opatření. Maximální výše pokut se pohybuje v rozmezí od 133 000 do 37,5 milionu EUR¹².

Komise a vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku navrhli v reakci na ruskou agresi proti Ukrajině v rámci šestého balíčku omezujících opatření posílit ustanovení o sankcích v nařízeních Rady (EU) č. 833/2014 a (EU) č. 269/2014. Změněná ustanovení by zavazovala členské státy, aby stanovily pravidla pro sankce, včetně vhodných trestních sankcí, použitelných v případech porušení ustanovení těchto nařízení. Je třeba, aby členské státy přijaly veškerá opatření nezbytná k zajištění, aby tyto sankce byly řádně prováděny a uplatňovány. Sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující. Členské státy musí také stanovit vhodná opatření pro konfiskaci výnosů z těchto porušení. Omezující opatření jsou přijímána na základě článku 29 Smlouvy o EU a článku 215 Smlouvy o fungování EU. Ačkoliv tato ustanovení slouží jako právní základ povinnosti členských států stanovit sankce, včetně trestních sankcí, žádný z nich nelze použít k určení přesných druhů a úrovní trestních sankcí. Omezený dopad povinnosti členských států mít zavedeny trestní sankce, bez bližšího vymezení trestněprávních definic a sankcí prostřednictvím směrnice na základě článku 83 Smlouvy o fungování EU, znamená, že členské státy by stále neměly harmonizován přístup ke konfiskačním opatřením souvisejícím s porušováním omezujících opatření Unie ani k opatřením pro zmrazování, správu a konfiskaci, jak je stanoví současné a budoucí *aquis* Unie v oblasti vymáhání majetku, a konfiskace by se nevztahovala na porušování omezujících opatření Unie. I když v několika členských státech již bylo porušování omezujících opatření Unie kriminalizováno, rozdíly mezi členskými státy mohou vést k roztržitému přístupu v přeshraničních případech.

Na základě těchto okolností Komise vydává návrh na rozhodnutí Rady o doplnění porušování omezujících opatření Unie do oblastí trestné činnosti uvedených v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU¹³. Doplnění porušování omezujících opatření Unie mezi oblastí trestné činnosti uvedené v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU by Komisi umožnilo jako druhý krok okamžitě řádným legislativním postupem navrhnout směrnici, jejímž cílem bude blíže vymezit definice trestných činů a sankcí. Toto bližší vymezení trestněprávních definic a sankcí pro porušování omezujících opatření Unie by doplnilo návrh Komise na vydání směrnice Evropského parlamentu a Rady, jež byl dnes také přijat, o vymáhání majetku a konfiskaci¹⁴. Tento návrh

¹⁰ Tamtéž, oddíl 5.3, s. 24.

¹¹ Tamtéž, na základě zprávy Síť pro vyšetřování genocidy a dalšího vyšetřování Komise.

¹² Tamtéž.

¹³ Evropská komise, Návrh rozhodnutí Rady o doplnění porušování omezujících opatření Unie mezi oblastí trestné činnosti uvedené v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (COM(2022) 247 ze dne 25. května 2022).

¹⁴ Evropská komise, Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o vymáhání majetku a konfiskaci (COM(2022) 245 ze dne 25. května 2022).

významně posiluje současný evropský rámec vymáhání majetku, tvořený směrnicí o konfiskaci a rozhodnutím Rady o úřadech pro vyhledávání majetku z trestné činnosti¹⁵.

Navrhovaná směrnice o vymáhání majetku a konfiskaci přispívá k účinnému uplatňování omezujících opatření Unie dvěma způsoby. Za prvé po členských státech vyžaduje, aby zahájily vyšetřování za účelem vysledování a identifikace majetku tam, kde je to nezbytné k předcházení, odhalování nebo vyšetřování trestných činů souvisejících s porušováním omezujících opatření Unie, a rozšířily pověření úřadů pro vyhledávání majetku z trestné činnosti tak, aby urychleně vysledovaly a identifikovaly majetek jednotlivců a subjektů podléhajících cíleným finančním sankcím EU a bezodkladně jej zmrazily ve všech případech, kdy je to nezbytné k zabránění jeho přemístění z dané jurisdikce. Za druhé by návrh tím, že vytváří vylepšená pravidla pro vymáhání majetku a konfiskaci použitelná na trestný čin porušení omezujících opatření Unie, zajistil účinné vysledování, zmrazení, správu a konfiskaci výnosů pocházejících z porušování omezujících opatření Unie, dokud nebudou pro porušování omezujících opatření Unie blíže vymezeny trestněprávní definice a sankce.

Jak je podrobněji vysvětleno v návrhu rozhodnutí Rady o doplnění porušování omezujících opatření Unie mezi oblasti trestné činnosti uvedené v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU¹⁶, kritéria uvedená v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU pro doplnění nové oblasti trestné činnosti do tohoto článku, týkající se přeshraničního rozměru dané oblasti trestné činnosti (povaha, dopad, zvláštní potřeba potírat ji na společném základě), jsou splněna.

Je tomu tak proto, že porušování omezujících opatření Unie by mělo být kvalifikováno jako oblast trestné činnosti a je již takto kategorizována většinou členských států¹⁷, ale stávající seznam trestných činů Unie stanovený čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU ji nezahrnuje. Navíc se jedná o mimořádně závažnou trestnou činnost, neboť může udržovat existenci hrozeb pro mezinárodní mír a bezpečnost, mařit upevňování a podporu demokracie, právního státu a lidských práv a vést k významným hospodářským a společenským škodám a škodám na životním prostředí.

Dále má porušování omezujících opatření Unie zřetelný a někdy dokonce neodmyslitelný přeshraniční rozměr, který vyžaduje jednotnou odpověď s přeshraničním rozměrem na unijní i globální úrovni. Nejen, že tyto trestné činy obvykle páchají fyzické a právnické osoby, které působí v celosvětovém měřítku, ale v některých případech omezující opatření Unie dokonce zakazují přeshraniční operace (např. omezení bankovních služeb).

Skutečnost, že správní a/nebo trestní právo členských států obsahuje pro porušování omezujících opatření Unie velmi rozdílné definice a sankce, navíc naznačuje, že stejné jednání může být

¹⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/42/EU ze dne 3. dubna 2014 o zajišťování a konfiskaci nástrojů a výnosů z trestné činnosti v Evropské unii (Úř. věst. L 127, 29.4.2014, s. 39); rozhodnutí Rady 2007/845/SVV ze dne 6. prosince 2007 o spolupráci mezi úřady pro vyhledávání majetku z trestné činnosti v jednotlivých členských státech v oblasti vysledování a identifikace výnosů z trestné činnosti nebo jiného majetku v souvislosti s trestnou činností (Úř. věst. L 332, 18.12.2007, s. 103).

¹⁶ Evropská komise, Návrh rozhodnutí Rady o doplnění porušování omezujících opatření Unie mezi oblasti trestné činnosti uvedené v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie.

¹⁷ Viz přehled poskytnutý Síti pro vyšetřování genocidy, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis (Stíhání porušování sankcí (omezujících opatření) v jurisdikcích jednotlivých států: srovnávací analýza)*, 2021.

postihováno rozdílnými sankcemi a různými úrovněmi vynucení. Vzniká tím riziko spekulativního výběru jurisdikce („forum-shopping“) ze strany jednotlivců a společností a obecně je podkopávána důvěryhodnost cílů Unie udržovat mezinárodní mír a bezpečnost a prosazovat společné hodnoty Unie. Je tedy dána zvláštní potřeba společného postupu na unijní úrovni s cílem řešit porušování omezujících opatření Unie prostřednictvím trestního práva. Unie by v této souvislosti také mohla podpořit rovné podmínky na celosvětové úrovni.

A konečně, rozdílné definice a sankce pro porušování omezujících opatření Unie ve správním a/nebo trestním právu členských států představují překážku jednotného uplatňování unijní politiky v oblasti omezujících opatření.

Vzhledem k naléhavé potřebě přivést jednotlivce a právnické osoby podílející se na porušování omezujících opatření Unie k odpovědnosti, příloha tohoto sdělení již nastiňuje hlavní prvky, které by mohla obsahovat budoucí směrnice o trestních sankcích za porušování omezujících opatření Unie. Tím by se usnadnilo urychlené zapojení Evropského parlamentu a Rady do této problematiky.