

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

9671/22

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:	KOMUNIKACIJA 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.

Priloženo: COM(2022) 249 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 25.5.2022.
COM(2022) 249 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

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

1. UVOD

1.1. Pravo Unije o mjerama ograničavanja

Mjere ograničavanja ključan su alat za promicanje ciljeva Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP), kako je utvrđeno u članku 21. Ugovora o Europskoj uniji (UEU). Ti ciljevi obuhvaćaju zaštitu vrijednosti Unije, održavanje međunarodnoga mira i sigurnosti te učvršćivanje i poticanje demokracije, vladavine prava i ljudskih prava.

Kako bi se očuvale te vrijednosti Unija može uvesti mjere ograničavanja protiv trećih zemalja, subjekata ili pojedinaca. Te mjere uključuju ciljane pojedinačne mjere, tj. zamrzavanje imovine i ograničenja ulaska (zabrane putovanja), kao i sektorske mjere, tj. embargo na oružje ili gospodarske i financijske mjere (npr. ograničenja uvoza i izvoza te ograničenja pružanja određenih usluga, kao što su bankovne usluge)¹. U Uniji trenutačno postoji više od četrdeset različitih režima mjera ograničavanja, a njihova je upotreba u posljednje vrijeme sve učestalija. U okviru pojedinih režima provode se mjere ograničavanja koje je odredilo Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda, a u nekim slučajevima uvode se dodatna ograničenja, a ostale samostalno uvodi Unija. Osim režima koji se odnose na specifične situacije u pojedinim zemljama, Unija je donijela i horizontalne režime usmjerene na na problematiku širenja i upotrebe kemijskog oružja, kibernetičke, kršenja ljudskih prava i terorizma².

Očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti ključni su ciljevi u trenutačnom kontekstu ruske invazije na Ukrajinu. Unija je uvela niz mjera ograničavanja protiv ruskih i bjeloruskih pojedinaca i trgovačkih društava, kao i sektorske mjere, od kojih su neke uvedene još 2014. Komisija je u tom kontekstu uspostavila radnu skupinu „Zamrzavanje i privremeno oduzimanje”, u kojoj sudjeluju službe Komisije, predstavnici država članica i agencije Unije kao što su Eurojust i Europol, radi unapređenja koordinacije u provedbi tih mjera ograničavanja na razini Unije³. Osim osiguravanja koordinacije među državama članica zadatak radne skupine je istražiti međudjelovanje mjera ograničavanja i kaznenopravnih mjera.

¹ Vijeće donosi mjere ograničavanja. Vijeće prvo donosi odluku u okviru ZVSP-a na temelju članka 29. UEU-a. Mjere predviđene odlukom Vijeća provode se na razini Unije ili na nacionalnoj razini. Prema dosadašnjoj praksi države članice izravno provode mjere kao što su embargo na oružje ili ograničenja ulaza, u okviru svoje pravne obveze postupanja u skladu s odlukama Vijeća u okviru ZVSP-a. Druge mjere, kojima se djelomično ili potpuno prekidaju gospodarski odnosi s trećom zemljom, kao i pojedinačne mjere zamrzavanja financijskih sredstava i gospodarskih izvora te zabrane stavljanja na raspolaganje financijskih sredstava i gospodarskih izvora, provode se uredbom koju donosi Vijeće kvalificiranom većinom glasova na temelju zajedničkog prijedloga Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i Komisije, na temelju članka 215. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Odredbe za sprečavanje izbjegavanja mjera mogu se pronaći u obje vrste akata.

² Za pregled vidjeti Kartu sankcija EU-a koja je dostupna na poveznici <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* (Uvođenje sankcija protiv određenih ruskih i bjeloruskih oligarha: Radna skupina Komisije „Zamrzavanje i privremeno oduzimanje” jača suradnju s međunarodnim partnerima), priopćenje za medije Europske komisije, 17.3.2022., dostupno na poveznici 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* (Radna skupina „Zamrzavanje i privremeno oduzimanje”: Do sada je zamrznuto gotovo 30 milijardi eura imovine ruskih i bjeloruskih oligarha), priopćenje za medije Europske komisije, 8.4.2022., dostupno na poveznici https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373.

1.2. Potreba za unapređenjem provedbe mjera ograničavanja u okviru kaznenog prava

Provedba i izvršavanje mjera ograničavanja prvenstveno su odgovornost država članica. Nadležna tijela država članica dužna su procijeniti jesu li prekršene mjerodavne uredbe Vijeća i poduzeti odgovarajuće korake. S tim u vezi, uredbe Vijeća donesene na temelju članka 215. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) sustavno sadržavaju odredbu kojom se zahtijeva da države članice donesu nacionalna pravila o djelotvornim, proporcionalnim i odvraćajućim kaznama koje se primjenjuju u slučaju povreda odredaba mjerodavne uredbe⁴. Te uredbe u pravilu sadržavaju:

- mjere ograničavanja,
- odredbu za sprečavanje izbjegavanja mjera kojom se zabranjuje svjesno i namjerno sudjelovanje u aktivnostima kojima se nastoje izbjeći predmetne mjere ograničavanja⁵, i
- druge obveze, posebice izvješćivanje o koracima koji su poduzeti radi provedbe mjera ograničavanja (npr. izvješćivanje nadležnih tijela o vrijednosti imovine koja je zamrznuta).

U nedostatku usklađivanja na razini Unije postoje značajne razlike među nacionalnim sustavima kad je riječ o kriminalizaciji kršenja prava Unije o mjerama ograničavanja (Unijine mjere ograničavanja). Kršenje Unijinih mjera ograničavanja u 12 država članica isključivo je kazneno djelo. Kršenje Unijinih mjera ograničavanja u 13 država članica može biti upravni prekršaj ili kazneno djelo⁶. Kriteriji prema kojima se postupanje svrstava u jednu ili drugu kategoriju u pravilu su povezani s njegovom težinom (ozbiljnošću), koja se određuje kvalitativno (namjera, krajnja nepažnja) ili kvantitativno (šteta)⁷, ali se razlikuju među državama članicama. U dvije države članice konkretno djelo kršenja Unijinih mjera ograničavanja trenutačno može dovesti samo do administrativnih kazni⁸.

Osim toga, postoje znatne razlike među sustavima sankcija u među državama članicama. Kad je riječ o zatvorskim kaznama, u 14 država članica najdulje je trajanje kazne zatvora od 2 do 5 godina. U osam država članica moguće su najdulje kazne od osam do 12 godina⁹. Najveća novčana kazna koja se kao kaznena ili upravna sankcija može izreći za kršenje Unijinih mjera

⁴ Kao primjer vidjeti članak 8. Uredbe Vijeća (EU) br. 833/2014 od 31. srpnja 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja 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>.

⁵ Kao primjer vidjeti članak 12. Uredbe Vijeća (EU) br. 833/2014. Napominje se da se ta odredba primjenjuje i ako mjere ograničavanja nisu povrijeđene. Dovoljno je sudjelovati u mehanizmima uspostavljenima u tu svrhu.

⁶ Genocide Network, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis, 2021*, (Mreža protiv genocida, Progon kršenja sankcija (mjera ograničavanja) u nacionalnim jurisdikcijama: usporedna analiza, 2021.), Prilog, dostupno na poveznici https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf. S obzirom na prezentaciju Radne skupine Vijeća za pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima (COPEN) izvješće je objavljeno i u dokumentu Vijeća 7274/22 od 16. ožujka 2022.

⁷ Genocide Network, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis, 2021*, (Mreža protiv genocida, Progon kršenja sankcija (mjera ograničavanja) u nacionalnim jurisdikcijama: usporedna analiza, 2021.), odjeljak 5.1., str. 22.

⁸ Isto.

⁹ Isto, odjeljak 5.2., str. 23.

ograničavanja znatno se razlikuje među državama članicama i iznosi od 1 200 EUR do 500 000 EUR¹⁰.

U 14 država članica propisana je kaznena odgovornost pravnih osoba za kršenje Unijinih mjera ograničavanja¹¹. Osim toga, dvanaest država članica propisuje administrativne kazne, posebno novčane kazne, koje mogu biti izrečene pravnim osobama ako njihovi djelatnici ili njihova uprava krše mjere ograničavanja. Najveće novčane kazne za pravne osobe iznose od 133 000 EUR do 37,5 milijuna EUR¹².

Komisija i Visoki predstavnik za vanjske poslove i sigurnosnu politiku predložili su strože odredbe o sankcijama u uredbama Vijeća 833/2014 i 269/2014 u okviru šestog paketa mjera ograničavanja kao odgovor na rusku agresiju na Ukrajinu. Izmijenjene odredbe obvezivale bi države članice na utvrđivanje pravila o kaznama, uključujući prema potrebi kaznene sankcije, koje bi se primjenjivale na kršenja odredaba tih uredbi. Države članice trebaju poduzeti sve potrebne mjere radi osiguranja pravilne provedbe i primjene tih mjera. Te sankcije moraju biti djelotvorne, proporcionalne i odvraćajuće. Države članice dužne su isto tako predvidjeti odgovarajuće mjere za oduzimanje imovinske koristi ostvarene takvim povredama. Mjere ograničavanja donose se na temelju članka 29. UFEU-a i članka 215. UFEU-a. Iako su te odredbe pravni temelj za obvezivanje država članica da utvrde kazne koje uključuju i kaznene sankcije, one se ne mogu koristiti za utvrđivanje točnih vrsta i razina kaznenih sankcija. Ograničeni učinak obvezivanja država članica da uspostave kaznene sankcije bez usklađivanja definicija kažnjivog postupanja i kazni direktivom koja se temelji na članku 83. UFEU-a znači da države članice i dalje ne bi imale usklađeni pristup mjerama oduzimanja imovine koje su povezane s Unijinim mjerama ograničavanja Unije, a mjere zamrzavanja, upravljanja i oduzimanja kako je propisano u trenutačnoj i budućoj pravnoj stečevini Unije o povratu i oduzimanju imovine ne bi se primjenjivale na kršenje Unijinih mjera ograničavanja. Iako je u nekoliko država članica kršenje Unijinih mjera ograničavanja već kriminalizirano, razlike među državama članica mogu dovesti do fragmentiranog pristupa u prekograničnim slučajevima.

U tom kontekstu Komisija podnosi Prijedlog odluke Vijeća o dodavanju kršenja Unijinih mjera ograničavanja područjima kriminaliteta utvrđenima u članku 83. stavku 1. UFEU-a¹³. Nakon dodavanja kršenja Unijinih mjera ograničavanja Unije područjima kriminaliteta utvrđenima u članku 83. stavku 1. UFEU-a Komisija bi u drugom koraku mogla odmah predložiti donošenje direktive kojom bi se uskladile definicije kaznenih djela i sankcija u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom. Takvim usklađivanjem definicija kažnjivog postupanja i kazni za kršenje Unijinih mjera ograničavanja dopunio bi se prijedlog Komisije za donošenje direktive Europskog parlamenta i Vijeća o povratu i oduzimanju imovine, koji je isto donesen danas¹⁴. Tim se prijedlogom znatno jača trenutačni okvir povrata imovine u EU-u, koji se sastoji od

¹⁰ Isto, odjeljak 5.3., str. 24.

¹¹ Isto, na temelju izvješća Mreže protiv genocida i daljnjeg istraživanja koje je provela Komisija.

¹² Isto.

¹³ Europska komisija, Prijedlog odluke Vijeća o dodavanju kršenja Unijinih mjera ograničavanja područjima kriminaliteta utvrđenima u članku 83. stavku 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, COM(2022) 247 od 25.5.2022.

¹⁴ Europska komisija, Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o povratu i oduzimanju i imovine, COM(2022) 245 od 25.5.2022.

Direktive o oduzimanju imovinske koristi i Odluke Vijeća o uredima za oduzimanje imovinske koristi¹⁵.

Predložena Direktiva o povratu i oduzimanju imovine pridonosi učinkovitoj primjeni Unijinih mjera ograničavanja na dva načina. Prvo, u njoj se od država članica zahtijeva da pokrenu istražne postupke praćenja i identifikacije imovine kad je to potrebno radi sprečavanja, otkrivanja ili istraživanja kaznenih djela povezanih s kršenjem Unijinih mjera ograničavanja te da prošire ovlasti ureda za oduzimanje imovinske koristi kako bi mogli brzo pratiti i utvrditi imovinu pojedinaca i subjekata na koje se odnose ciljane financijske sankcije EU-a i hitno je zamrznuti kad je to potrebno radi sprečavanja njezina izuzimanja iz područja nadležnosti. Drugo, poboljšana pravila o povratu i oduzimanju imovine primjenjivih na kazneno djelo kršenja Unijinih mjera ograničavanja iz prijedloga osigurala bi učinkovito praćenje, zamrzavanje, upravljanje i oduzimanje imovinske koristi koja proizlazi iz kršenja Unijinih mjera ograničavanja do usklađivanja definicija kažnjivog postupanja i kazni za kršenje Unijinih mjera ograničavanja.

Kao što je to detaljnije objašnjeno u Prijedlogu odluke Vijeća o dodavanju kršenja Unijinih mjera ograničavanja područjima kriminaliteta utvrđenima u članku 83. stavku 1. UFEU-a¹⁶, ispunjeni su kriteriji iz članka 83. stavka 1. UFEU-a za dodavanje u taj članak novog područja kriminaliteta koje se odnosi na prekograničnu dimenziju tog područja kriminaliteta (priroda, utjecaj, posebna potreba za zajedničkim djelovanjem).

To je zato što bi kršenje Unijinih mjera ograničavanja trebala biti kvalificirano kao područje kriminaliteta, a kao takvo već ga kategorizira većina država članica¹⁷, ali još uvijek nije obuhvaćeno postojećim popisom kaznenih djela Unije iz članka 83. stavka 1. UFEU-a. Štoviše, riječ je o području iznimno teškog kriminaliteta jer može održavati prijetnje međunarodnom miru i sigurnosti, narušiti konsolidaciju i podupiranje demokracije, vladavinu prava i ljudsku prava te prouzročiti znatnu gospodarsku i društvenu štetu i naštetiti okolišu.

Nadalje, kršenje Unijinih mjera ograničavanja ima jasnu, a ponekad čak i podrazumijevanu prekograničnu dimenziju koja iziskuje jedinstveni prekogranični odgovor i na razini EU-a i na globalnoj razini. Ne samo da su počinitelji tih kaznenih djela obično fizičke i pravne osobe koje djeluju na globalnoj razini, već u nekim slučajevima Unijine mjere ograničavanja mogu uključivati zabranu prekograničnih aktivnosti (npr. ograničenja bankovnih usluga).

Osim toga, činjenica da države članice imaju bitno različite definicije i sankcije za kršenje Unijinih mjera ograničavanja u okviru svojeg upravnog i/ili kaznenog prava upućuje na to da bi se ista povreda mogla kazniti različitim kaznama i na različitim provedbenim razinama. Time se stvara opasnost da će pojedinci i trgovačka društva birati za sebe najpovoljnije pravo, čime se,

¹⁵ Direktiva 2014/42/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o zamrzavanju i oduzimanju predmeta i imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima u Europskoj uniji, SL L 127, 29.4.2014., str. 39.–50.; Odluka Vijeća 2007/845/PUP od 6. prosinca 2007. o suradnji između ureda za oduzimanje imovinske koristi država članica u području praćenja i utvrđivanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom ili druge imovine povezane s kaznenim djelom, SL L 332, 18.12.2007., str. 103.–105.

¹⁶ Europska komisija, Prijedlog odluke Vijeća o dodavanju kršenja Unijinih mjera ograničavanja područjima kriminaliteta utvrđenima u članku 83. stavku 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

¹⁷ Vidjeti pregled Genocide Network, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis, 2021* (Mreža protiv genocida, Progon povreda sankcija (mjera ograničavanja) u nacionalnim jurisdikcijama: usporedna analiza, 2021.).

općenito, ugrožava kredibilitet ciljeva Unije koji se sastoje u održavanju međunarodnog mira i sigurnosti te podržavanju zajedničkih vrijednosti Unije. Zbog toga postoji posebna potreba za zajedničkim djelovanjem na razini Unije kako bi se u kaznenopravnim sredstvima rješavao problem kršenja Unijinih mjera ograničavanja. Unija bi u tom smislu mogla promicati i jednake uvjete na globalnoj razini.

Naposljetku, različite definicije i kazne za kršenje Unijinih mjera ograničavanja u okviru upravnog i/ili kaznenog prava država članica prepreka su dosljednoj primjeni politike Unije o mjerama ograničavanja.

s obzirom na hitnu potrebu da pojedinci i pravne osobe uključene u kršenje Unijinih mjera ograničavanja snose odgovornost, u prilogu ove Komunikacije već su istaknuti glavni elementi koje bi mogla sadržavati buduća direktiva o kaznenim sankcijama za kršenje Unijinih mjera ograničavanja. Time će se olakšati brzi angažman Europskog parlamenta i Vijeća u rješavanju tog pitanja.