

V Bruseli 1. júna 2022
(OR. en)

9671/22

JAI 780
COPEN 218

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie
Dátum doručenia:	25. mája 2022
Komu:	Generálny sekretariát Rady
Č. dok. Kom.:	COM(2022) 249 final
Predmet:	OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE Smerom k smernici o trestných sankciách za porušenie reštriktívnych opatrení Únie

Delegáciám v prílohe zasielame dokument COM(2022) 249 final.

Príloha: COM(2022) 249 final

V Bruseli 25. 5. 2022
COM(2022) 249 final

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

**Smerom k smernici o trestných sankciách za porušenie reštriktívnych opatrení
Únie**

1. ÚVOD

1.1. Právne predpisy Únie v oblasti reštriktívnych opatrení

Reštriktívne opatrenia sú základným nástrojom na presadzovanie cieľov spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (ďalej len „SZBP“), ako sa stanovuje v článku 21 Zmluvy o Európskej únii (ďalej len „ZEÚ“). Medzi tieto ciele patrí ochrana hodnôt Únie, udržiavanie medzinárodného mieru a bezpečnosti, ako aj upevňovanie a podpora demokracie, právneho štátu a ľudských práv.

Únia môže v záujme zachovania týchto hodnôt uložiť reštriktívne opatrenia voči tretím krajinám, subjektom alebo jednotlivcom. Medzi tieto opatrenia patria cielené opatrenia voči jednotlivcom, t. j. zmrazenie aktív a obmedzenia vstupu (zákazy cestovania), ako aj sektorové opatrenia, t. j. zbrojné embargá alebo hospodárske a finančné opatrenia (napr. dovozné a vývozné obmedzenia, obmedzenia poskytovania určitých služieb, ako sú bankové služby)¹. Únia má v súčasnosti zavedených viac ako štyridsať rôznych režimov reštriktívnych opatrení, pričom ich využívanie sa v poslednom čase zintenzívnilo. V rámci niektorých z týchto režimov sa vykonávajú reštriktívne opatrenia Bezpečnostnej rady OSN a v niektorých prípadoch sa ukladajú dodatočné obmedzenia; iné opatrenia prijíma Únia samostatne. Únia okrem režimov zameraných na riešenie situácií konkrétnych krajín prijala aj horizontálne režimy zacielené na šírenie a používanie chemických zbraní, kybernetické útoky, porušovanie ľudských práv a terorizmus².

V súčasnom kontexte ruskej invázie na Ukrajinu má zachovanie medzinárodného mieru a bezpečnosti zásadný význam. Únia zaviedla sériu reštriktívnych opatrení voči ruským a bieloruským jednotlivcom a podnikom, ako aj sektorové opatrenia, pričom niektoré sa prijali už v roku 2014. Komisia v záujme zlepšenia koordinácie pri presadzovaní týchto reštriktívnych opatrení na úrovni Únie v tejto súvislosti zriadila osobitnú skupinu pod názvom Freeze and Seize (Zmraziť a zaistiť), na ktorej činnosti sa zúčastňujú útvary Komisie, zástupcovia členských štátov a agentúry EÚ, ako je Eurojust a Europol³. Osobitná skupina sa okrem zabezpečovania

¹ Reštriktívne opatrenia prijíma Rada. Rada najskôr prijme rozhodnutie o SZBP podľa článku 29 ZEÚ. Opatrenia stanovené v rozhodnutí Rady sa vykonávajú na úrovni Únie alebo na vnútroštátnej úrovni. Doterajším obvyklým postupom bolo, že opatrenia, ako sú zbrojné embargá alebo obmedzenia vstupu, vykonávajú priamo členské štáty, ktoré sú právne zaviazané konať v súlade s rozhodnutiami Rady o SZBP. Ďalšie opatrenia na prerušenie alebo čiastočné alebo úplné obmedzenie hospodárskych vzťahov s treťou krajinou, ako aj opatrenia voči jednotlivcom, ktorými sa zmrazujú finančné prostriedky a hospodárske zdroje, a opatrenia, ktorými sa zakazuje sprístupňovanie finančných prostriedkov a hospodárskych zdrojov, sa vykonávajú prostredníctvom nariadenia, ktoré prijíma Rada kvalifikovanou väčšinou na základe spoločného návrhu vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku a Komisie podľa článku 215 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Ustanovenia proti obchádzaniu sa môžu nachádzať v oboch druhoch aktu.

² Prehľad je uvedený v mape sankcií EÚ na adrese <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

³ *Enforcing sanctions against listed Russian and Belarussian oligarchs: Commission's "Freeze and Seize" Task Force steps up work with international partners* (Presadzovanie sankcií voči ruským a bieloruským oligarchom uvedeným v zozname: osobitná skupina Komisie Freeze and Seize zintenzívňuje spoluprácu s medzinárodnými partnermi), tlačová správa Európskej komisie, 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* (Osobitná skupina Freeze and Seize: EÚ doteraz zmrazila aktíva ruských a bieloruských oligarchov a subjektov v hodnote takmer 30 miliárd EUR), tlačová správa Európskej komisie, 8. 4. 2022, dostupná na adrese https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373.

koordinácie medzi členskými štátmi usiluje o preskúmanie vzájomného pôsobenia medzi reštriktívnymi opatreniami a trestnoprávnymi opatreniami.

1.2. Potreba posilniť presadzovanie reštriktívnych opatrení prostredníctvom trestného práva

Za vykonávanie a presadzovanie reštriktívnych opatrení sú v prvom rade zodpovedné členské štáty. Príslušné orgány v členských štátoch musia posúdiť, či došlo k porušeniu príslušného nariadenia Rady, a prijať vhodné opatrenia. V nariadeniach Rady prijatých v zmysle článku 215 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“) je v tejto súvislosti systematicky zahrnuté ustanovenie, ktorým sa od členských štátov vyžaduje, aby prijali vnútroštátne pravidlá zabezpečujúce účinné, primerané a odrádzajúce sankcie, ktoré majú uplatniť v prípade porušenia ustanovení príslušného nariadenia⁴. Tieto nariadenia vo všeobecnosti zahŕňajú:

- reštriktívne opatrenia,
- doložku proti obchádzaniu, ktorou sa zakazuje vedomé a úmyselné podieľanie sa na činnostiach, ktoré majú viesť k obchádzaniu daných reštriktívnych opatrení⁵, a
- ďalšie povinnosti, najmä nahlásenie opatrení prijatých na vykonávanie reštriktívnych opatrení (napr. oznámenie sumy aktív, ktoré sa zmrazili, orgánom).

Vzhľadom na absenciu harmonizácie na úrovni Únie sa vnútroštátne systémy výrazne líšia, pokiaľ ide o kriminalizáciu porušovania práva Únie v oblasti reštriktívnych opatrení (ďalej len „reštriktívne opatrenia Únie“). Porušenie reštriktívnych opatrení Únie je výlučne trestným činom v dvanástich členských štátoch. Porušenie reštriktívnych opatrení Únie môže v trinástich členských štátoch predstavovať priestupok alebo trestný čin⁶. Kritériá, podľa ktorých konanie patrí do jednej alebo druhej kategórie režimu, zvyčajne súvisia s jeho závažnosťou (závažný charakter), pričom sa stanovujú z kvalitatívneho (úmysel, hrubá nedbanlivosť) alebo z kvantitatívneho (škoda) hľadiska⁷, no v jednotlivých členských štátoch sa líšia. V dvoch členských štátoch môže konkrétny trestný čin porušenia reštriktívnych opatrení Únie v súčasnosti viesť len k správnym sankciám⁸.

⁴ Pozri napríklad článok 8 nariadenia Rady (EÚ) č. 833/2014 z 31. júla 2014 o reštriktívnych opatreniach s ohľadom na konanie Ruska, ktorým destabilizuje situáciu na Ukrajine, konsolidované znenie dostupné na adrese [EUR-Lex – 02014R0833-20220413 – SK – EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

⁵ Pozri napríklad článok 12 nariadenia Rady (EÚ) č. 833/2014. Je potrebné uviesť, že táto doložka je uplatniteľná aj vtedy, ak nedošlo k porušeniu restriktívnych opatrení: postačuje účasť na systémoch, ktoré boli vytvorené na tento účel.

6 Európska sieť kontaktných miest, pokiaľ ide o osoby zodpovedné za genocídu, zločiny proti ľudskosti a vojnové zločiny, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis* [Stíhanie porušenia sankcií (reštriktívnych opatrení) v jurisdikciách štátov: porovnávacia analýza], 2021, príloha, k dispozícii 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. Vzhľadom na prezentáciu v pracovnej skupine Rady pre justičnú spoluprácu v trestných veciach bola správa uverejnená aj v dokumente Rady č. 7274/22 zo 16. marca 2022.

7 Európska sieť kontaktných miest, pokiaľ ide o osoby zodpovedné za genocídu, zločiny proti ľudskosti a vojnové zločiny, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis* [Stíhanie porušenia sankcií (reštriktívnych opatrení) v jurisdikciách štátov: porovnávacia analýza], 2021, oddiel 5.1, s. 22.

8 Tamže.

Systémy sankcií sa v jednotlivých členských štátoch takisto výrazne líšia. Pokiaľ ide o tresty odňatia slobody, v štrnástich členských štátoch ich maximálna dĺžka dosahuje dva až päť rokov.⁹ V ôsmich členských štátoch môže maximálna dĺžka trestu dosiahnuť osem až dvanásť rokov.⁹ Maximálna výška pokuty, ktorá sa môže uložiť za porušenie reštriktívnych opatrení Únie (či už ako trestný čin alebo priestupok), sa v jednotlivých členských štátoch výrazne líši a pohybuje sa v rozmedzí od 1 200 do 500 000 EUR¹⁰.

Trestná zodpovednosť právnických osôb za porušenie reštriktívnych opatrení Únie je zavedená v štrnástich členských štátoch¹¹. Dvanásť členských štátov má okrem toho stanovené správne sankcie, najmä pokuty, ktoré sa právnickým osobám môžu uložiť, ak ich zamestnanci alebo vedenie porušujú reštriktívne opatrenia. Maximálna výška pokút pre právnické osoby sa pohybuje v rozmedzí od 133 000 do 37,5 milióna EUR¹².

Komisia a vysoký predstaviteľ pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku navrhli posilnenie ustanovenia o sankciách v nariadeniach Rady č. 833/2014 a č. 269/2014 v rámci šiesteho balíka reštriktívnych opatrení v reakcii na ruskú agresiu voči Ukrajine. Zmenenými ustanoveniami by sa členským štátom uložila povinnosť stanoviť pravidlá týkajúce sa sankcií vrátane prípadných trestných sankcií, ktoré možno uplatniť pri porušení ustanovení týchto nariadení. Členské štáty musia prijať všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie riadneho vykonávania a uplatňovania týchto sankcií. Sankcie musia byť účinné, primerané a odrádzajúce. Členské štáty zároveň musia stanoviť vhodné opatrenia na konfiškáciu príjmov pochádzajúcich z takýchto porušení. Reštriktívne opatrenia sa prijímajú na základe článku 29 ZEÚ a článku 215 ZFEÚ. Zatiaľ čo tieto ustanovenia slúžia ako právny základ na uloženie povinnosti členským štátom stanoviť sankcie vrátane trestných sankcií, nemôžu sa použiť na vymedzenie presných druhov a úrovni trestných sankcií. Z obmedzeného vplyvu povinnosti členských štátov zaviesť trestné sankcie bez toho, aby došlo k aproximácii vymedzení trestných činov a sankcií za ne v smernici na základe článku 83 ZFEÚ, vyplýva, že členské štáty by naďalej nemali harmonizovaný prístup k opatreniam v oblasti konfiškácie vo vzťahu k porušeniu reštriktívnych opatrení Únie, pričom opatrenia na zmrazenie, riadenie a konfiškáciu stanovené v súčasnom a budúcom *acquis* Únie v oblasti vymáhania majetku a konfiškácie by sa nevzťahovali na porušenie reštriktívnych opatrení Únie. Aj keď vo viacerých členských štátoch už došlo ku kriminalizácii porušenia reštriktívnych opatrení Únie, rozdiely medzi členskými štátmi môžu spôsobiť fragmentovaný prístup v cezhraničných prípadoch.

Komisia v tejto súvislosti vydáva návrh rozhodnutia Rady o doplnení porušenia reštriktívnych opatrení Únie k oblastiam trestnej činnosti stanoveným v článku 83 ods. 1 ZFEÚ¹³. Doplnením porušenia reštriktívnych opatrení Únie k oblastiam trestnej činnosti stanoveným v článku 83 ods. 1 ZFEÚ by sa Komisii umožnilo, aby v druhom kroku okamžite navrhla smernicu podľa

⁹ Tamže, oddiel 5.2, s. 23.

¹⁰ Tamže, oddiel 5.3, s. 24.

¹¹ Tamže, na základe správy Európskej siete kontaktných miest, pokiaľ ide o osoby zodpovedné za genocídu, zločiny proti ľudskosti a vojnové zločiny, a ďalšieho vyšetrovania Komisie.

¹² Tamže.

¹³ Európska komisia, návrh rozhodnutia Rady o doplnení porušenia reštriktívnych opatrení Únie k oblastiam trestnej činnosti stanoveným v článku 83 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie [COM(2022) 247 z 25. 5. 2022].

riadneho legislatívneho postupu v záujme aproximácie vymedzenia trestných činov a sankcií. Takouto aproximáciou vymedzení trestných činov a sankcií, pokiaľ ide o porušenie reštriktívnych opatrení Únie, by sa doplnil návrh Komisie na smernicu Európskeho parlamentu a Rady o vymáhaní majetku a konfiškácii, ktorý sa takisto prijíma dnes¹⁴. Týmto návrhom sa podstatne posilňuje súčasný rámec EÚ pre vymáhanie majetku, ktorý tvorí smernica o konfiškácii a rozhodnutie Rady o úradoch pre vyhľadávanie majetku¹⁵.

Navrhovaná smernica o vymáhaní majetku a konfiškácii dvoma spôsobmi prispieva k účinnému uplatňovaniu reštriktívnych opatrení Únie. Po prvé sa od členských štátov v návrhu požaduje, aby začali vyšetrovania zamerané na vypátranie a identifikáciu aktív, ak je to potrebné na prevenciu, odhaľovanie alebo vyšetrovanie trestných činov v súvislosti s porušením reštriktívnych opatrení Únie, a aby rozšírili mandát úradov pre vyhľadávanie majetku tak, aby mohli rýchlo vypátrať a identifikovať majetok jednotlivcov a subjektov, ktorí podliehajú cieľným finančným sankciám EÚ, a urýchlene tento majetok zmraziť vždy, keď je to potrebné na zabránenie jeho odstráneniu z jurisdikcie. Po druhé by sa vďaka zavedeniu uplatňovania rozšírených pravidiel vymáhania majetku a konfiškácie na trestný čin porušenia reštriktívnych opatrení Únie návrhom smernice zabezpečilo účinné vypátranie, zmrazenie, riadenie a konfiškácia príjmov pochádzajúcich z porušenia reštriktívnych opatrení Únie pred aproximáciou vymedzení trestných činov a sankcií, pokiaľ ide o porušenie reštriktívnych opatrení Únie.

Ako sa podrobnejšie vysvetľuje v návrhu rozhodnutia Rady o doplnení porušenia reštriktívnych opatrení Únie k oblastiam trestnej činnosti stanoveným v článku 83 ods. 1 ZFEÚ¹⁶, sú splnené kritériá uvedené v článku 83 ods. 1 ZFEÚ na jeho rozšírenie o novú oblasť trestnej činnosti, ktoré sa týkajú cezhraničného rozmeru danej oblasti trestnej činnosti (povaha, dôsledky, osobitná potreba boja proti trestnej činnosti na spoločnom základe).

Dôvodom je to, že porušenie reštriktívnych opatrení Únie by sa malo považovať za oblasť trestnej činnosti, pričom väčšina členských štátov ho už tak kategorizuje¹⁷, no nie je uvedené v existujúcom zozname trestných činov v Únii, ktorý je stanovený v článku 83 ods. 1 ZFEÚ. Okrem toho ide o mimoriadne závažnú oblasť trestnej činnosti, keďže môže podporovať hrozby pre medzinárodný mier a bezpečnosť, narúšať upevňovanie a podporu demokracie, právneho štátu a ľudských práv a spôsobovať výrazné hospodárske, sociálne a environmentálne škody.

Porušenie reštriktívnych opatrení Únie má navyše jasný a niekedy dokonca inherentný cezhraničný rozmer, ktorý si vyžaduje jednotnú cezhraničnú reakciu na úrovni EÚ a

¹⁴ Európska komisia, návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o vymáhaní majetku a konfiškácii [COM(2022) 245 z 25. 5. 2022].

¹⁵ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/42/EÚ z 3. apríla 2014 o zaistení a konfiškácii prostriedkov a príjmov z trestnej činnosti v Európskej únii (Ú. v. EÚ L 127, 29.4.2014, s. 39 – 50); rozhodnutie Rady 2007/845/SVV zo 6. decembra 2007 o spolupráci medzi úradmi pre vyhľadávanie majetku v členských štátoch pri vypátraní a identifikácii príjmov z trestnej činnosti alebo iného majetku súvisiaceho s trestnou činnosťou (Ú. v. EÚ L 332, 18.12.2007, s. 103 – 105).

¹⁶ Európska komisia, návrh rozhodnutia Rady o doplnení porušenia reštriktívnych opatrení Únie k oblastiam trestnej činnosti stanoveným v článku 83 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

¹⁷ Pozri prehľad Európskej siete kontaktných miest, pokiaľ ide o osoby zodpovedné za genocídu, zločiny proti ľudskosti a vojnové zločiny, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis* [Stihanie porušenia sankcií (reštriktívnych opatrení) v jurisdikciách štátov: porovnávací analýza], 2021.

na celosvetovej úrovni. Nielenže tieto trestné činy zvyčajne páchajú fyzické a právnické osoby pôsobiace na celosvetovej úrovni, ale v niektorých prípadoch reštriktívne opatrenia Únie dokonca zakazujú cezhraničné operácie (napr. obmedzenia bankových služieb).

Skutočnosť, že členské štáty majú v rámci svojho správneho a/alebo trestného práva veľmi odlišné vymedzenia porušenia reštriktívnych opatrení Únie a sankcií zaň, okrem toho poukazuje na to, že na rovnaké konanie sa môžu vzťahovať odlišné sankcie a iné úrovne presadzovania. Vytvára to riziko taktizovania pri výbere súdu zo strany jednotlivcov a podnikov a vo všeobecnosti to poškodzuje vierohodnosť cieľov Únie, ktorými sú udržiavanie medzinárodného mieru a bezpečnosti a presadzovanie spoločných hodnôt Únie. Existuje preto osobitná potreba spoločných opatrení na úrovni Únie na boj proti porušovaniu reštriktívnych opatrení Únie prostredníctvom trestného práva. Únia by mohla v tejto súvislosti prispieť aj k celosvetovým rovnakým podmienkam.

Odlišné vymedzenia porušenia reštriktívnych opatrení Únie a sankcií zaň na základe správneho a/alebo trestného práva členských štátov sú napokon prekážkou pri jednotnom uplatňovaní politiky Únie v oblasti reštriktívnych opatrení.

Vzhľadom na naliehavú potrebu zabezpečiť, aby jednotlivci a právnické osoby niesli zodpovednosť za porušenie reštriktívnych opatrení Únie, na ktorom sa podieľajú, sa v prílohe k tomuto oznámeniu už načrtávajú hlavné prvky, ktoré by mohla zahŕňať budúca smernica o trestných sankciách za porušenie reštriktívnych opatrení Únie. Uľahčí sa tým rýchla spolupráca s Európskym parlamentom a Radou v tejto záležitosti.