

Bruselj, 1. junij 2022
(OR. en)

9671/22

JAI 780
COPEN 218

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	25. junij 2022
Prejemnik:	Generalni sekretariat Sveta
Št. dok. Kom.:	COM(2022) 249 final
Zadeva:	SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU Direktivi o kazenskih sankcijah za kršitev omejevalnih ukrepov Unije naproti

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2022) 249 final.

Priloga: COM(2022) 249 final



Bruselj, 25.5.2022
COM(2022) 249 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Direktivi o kazenskih sankcijah za kršitev omejevalnih ukrepov Unije naproti

1. UVOD

1.1. Pravo Unije o omejevalnih ukrepih

Omejevalni ukrepi so bistveno orodje za spodbujanje ciljev skupne zunanje in varnostne politike (SZVP), kot so določeni v členu 21 Pogodbe o Evropski uniji (PEU). Ti cilji vključujejo varovanje vrednot Unije, ohranjanje mednarodnega miru in varnosti ter utrjevanje in podpiranje demokracije, pravne države in človekovih pravic.

Zaradi ohranjanja teh vrednot lahko Unija uvede omejevalne ukrepe proti tretjim državam, subjektom ali posameznikom. Ti ukrepi vključujejo ciljno usmerjene posamezne ukrepe, tj. zamrznitve premoženja in omejitve vstopa (prepoved potovanj), ter sektorske ukrepe, tj. embargo na orožje ali gospodarske in finančne ukrepe (npr. uvozne in izvozne omejitve, omejitve pri zagotavljanju nekaterih storitev, kot so bančne storitve)¹. Trenutno ima Unija več kot štirideset različnih sistemov omejevalnih ukrepov, njihova uporaba pa se je v zadnjem času okrepila. V nekaterih od teh sistemov se izvajajo omejevalni ukrepi Varnostnega sveta Združenih narodov in v nekaterih primerih so uvedene dodatne omejitve; druge sprejema Unija samostojno. Unija je poleg sistemov, ki obravnavajo razmere v posameznih državah, sprejela tudi horizontalne sisteme, ki so usmerjeni v širjenje in uporabo kemičnega orožja, kibernetске napade, kršitve človekovih pravic in terorizem².

Ohranjanje mednarodnega miru in varnosti je ključnega pomena v sedanjih razmerah ruske invazije v Ukrajini. Unija je uvedla vrsto omejevalnih ukrepov proti ruskim in beloruskim posameznikom in podjetjem ter sektorske ukrepe, od katerih nekateri segajo v leto 2014. V zvezi s tem je Komisija za izboljšanje usklajevanja na ravni Unije pri izvrševanju teh omejevalnih ukrepov ustanovila projektno skupino „Freeze and Seize“, v kateri sodelujejo službe Komisije, predstavniki držav članic in agencije Unije, kot sta Eurojust in Europol³. Projektna skupina si poleg zagotavljanja usklajevanja med državami članicami prizadeva raziskati interakcijo omejevalnih ukrepov in kazensko-pravnih ukrepov.

1.2. Potreba po okrepitevi izvrševanja omejevalnih ukrepov s kazenskim pravom

¹ Svet sprejme omejevalne ukrepe. Svet najprej sprejme sklep SZVP na podlagi člena 29 PEU. Ukrepi, predvideni v sklepu Sveta, se izvajajo na ravni Unije ali na nacionalni ravni. Dosedanja praksa je, da ukrepe, kot so embargo na orožje ali omejitve vstopa, izvajajo neposredno države članice, ki so pravno zavezane k ravnanju v skladu s sklepi Sveta na področju SZVP. Drugi ukrepi za delno ali popolno prekinitev ali zmanjšanje obsega gospodarskih odnosov s tretjo državo ter posamezni ukrepi za zamrznitev premoženja in gospodarskih virov, ki prepovedujejo dajanje na razpolago sredstev in gospodarskih virov, se izvajajo z uredbo, ki jo Svet na skupni predlog visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ter Komisije v skladu s členom 215 Pogodbe o delovanju Evropske unije sprejme s kvalificirano večino. Določbe proti izogibanju so na voljo v obeh vrstah aktov.

² Za pregled glej zemljevid sankcij EU, ki je na voljo na <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

³ „Izvrševanje sankcij proti ruskim in beloruskim oligarhom, uvrščenim na seznam: projektna skupina Komisije „Freeze and Seize“ krepi delo z mednarodnimi partnerji“, sporočilo za medije, Evropska komisija, 17. 3. 2022, na voljo na https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828; „Projektna skupina „Freeze and Seize“: EU doslej zamrznila premoženje ruskih in beloruskih oligarhov in subjektov v višini skoraj 30 milijard evrov“, sporočilo za medije, Evropska komisija, 8. 4. 2022, na voljo na https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373.

- omejevalne ukrepe;
- klavzulo proti izogibanju, ki prepoveduje zavestno in namerno sodelovanje v dejavnostih, katerih namen je izogibanje zadevnim omejevalnim ukrepom⁵ ter
- druge obveznosti, zlasti v zvezi s poročanjem o ukrepih, sprejetih za izvajanje omejevalnih ukrepov (npr. v zvezi s poročanjem organom o znesku sredstev, ki so bila zamrznjena).

Sistemi kazni se med državami članicami tudi močno razlikujejo. Kar zadeva zaporne kazni, je v 14 državah članicah najvišja zaporna kazen od 2 do 5 let. V osmih državah članicah so najvišje zaporne kazni od 8 do 12 let⁹. Najvišja mogoča denarna kazen, ki se lahko naloži za kršitev omejevalnih ukrepov Unije – kot kaznivo dejanje ali kot prekršek –, se med državami članicami zelo razlikuje in lahko znaša od 1 200 EUR do 500 000 EUR¹⁰.

¹⁰ Glej prejšnjo opombo, oddelek 5.3., str. 24.

V 14 državah članicah se lahko določi kazenska odgovornost pravnih oseb za kršitev omejevalnih ukrepov Unije¹¹. Dvanajst držav članic pa določa upravne kazni, zlasti globe, ki se lahko naložijo pravnim osebam, kadar zaposleni (ali vodstvo) kršijo omejevalne ukrepe. Najvišje denarne kazni za pravne osebe znašajo od 133 000 EUR do 37,5 milijona EUR¹².

Komisija in visoki predstavnik za zunanje zadeve in varnostno politiko sta predlagala okrepitev določbe o kaznih v uredbah Sveta št. 833/2014 in št. 269/2014 v okviru šestega svežnja omejevalnih ukrepov v odziv na agresijo Rusije proti Ukrajini. Spremenjene določbe bi države članice obvezale, da določijo pravila o kaznih, po potrebi tudi o kazenskih sankcijah, ki bi veljale za kršitve določb teh uredb. Države članice bi morale sprejeti vse potrebne ukrepe, da zagotovijo pravilno izvajanje in uporabo teh kazni. Kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne. Države članice bi morale predvideti tudi ustrezne ukrepe za zaplembo premoženjske koristi, pridobljene s takimi kršitvami. Omejevalni ukrepi se lahko sprejmejo na podlagi člena 29 PEU in člena 215 PDEU. Čeprav so te določbe pravna podlaga, ki države članice zavezuje, da določijo kazni, vključno s kazenskimi sankcijami, se ne morejo uporabiti za opredelitev natančnih vrst in višine kazenskih sankcij. Omejen učinek obveznosti držav članic, da vzpostavijo kazenske sankcije brez približevanja kazenskih opredelitev in kazni v okviru direktive, ki temelji na členu 83 PDEU, pomeni, da države članice še vedno nimajo harmoniziranega pristopa k ukrepom za zaplembo v zvezi s kršitvijo omejevalnih ukrepov Unije, pa tudi, da se ukrepi za zamrznitev, upravljanje in zaplembo, kot so določeni v sedanjem in bi lahko bili določeni v prihodnjem pravnem redu Unije o odvzemu in zaplembi premoženjske koristi, ne bi uporabljali za kršitev omejevalnih ukrepov Unije. Čeprav je kršitev omejevalnih ukrepov Unije v več državah članicah že opredeljena kot kaznivo dejanje, lahko razlike med državami članicami privedejo do razdrobljenega pristopa v čezmejnih zadevah.

Glede na navedeno Komisija pripravlja predlog sklepa Sveta o vključitvi kršitve omejevalnih ukrepov Unije med področja kriminala iz člena 83(1) PDEU¹³. Vključitev kršitve omejevalnih ukrepov Unije med področja kriminala iz člena 83(1) PDEU bi Komisiji omogočila, da kot drugi korak nemudoma predlaga direktivo o približevanju opredelitve kaznivih dejanj in kazni, ki se sprejme po rednem zakonodajnem postopku. Tako približevanje kazenskih opredelitev in kazni za kršitev omejevalnih ukrepov Unije bi dopolnilo predlog Komisije za direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o odvzemu in zaplembi premoženjske koristi, ki je bil prav tako sprejet danes¹⁴. Ta predlog znatno krepí sedanji okvir EU za odvzem premoženjske koristi, ki ga sestavljata direktiva o začasnem zavarovanju in odvzemu predmetov ter sklep Sveta o uradih za odvzem premoženjske koristi¹⁵.

¹¹ Glej prejšnjo opombo, na podlagi poročila mreže za področje genocida in dodatne raziskave Komisije.

¹² Glej prejšnjo opombo.

¹³ Evropska komisija, predlog za sklep Sveta o vključitvi kršitve omejevalnih ukrepov Unije med področja kriminala iz člena 83(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije, COM(2022) 247 z dne 25. maja 2022.

¹⁴ Evropska komisija, Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o odvzemu in zaplembi premoženjske koristi, COM(2022) 245 z dne 25. maja 2022.

¹⁵ Direktiva 2014/42/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. aprila 2014 o začasnem zavarovanju in odvzemu predmetov, ki so bili uporabljeni za kazniva dejanja, in premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, v Evropski uniji, UL L 127, 29.4.2014, str. 39; Sklep Sveta 2007/845/PNZ z dne 6. decembra 2007 o sodelovanju med uradi za odvzem premoženjske koristi držav članic na področju sledenja in identifikacije premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, ali drugega premoženja, povezanega s kaznivimi dejanji, UL L 332, 18.12.2007, str. 103.

Predlagana direktiva o odvzemu in zaplembi premoženjske koristi prispeva k učinkoviti uporabi omejevalnih ukrepov Unije na dva načina. Prvič, od držav članic zahteva, da po potrebi začnejo preiskave za sledenje in identifikacijo premoženja, da bi preprečile, odkrile ali preiskale kazniva dejanja, povezana s kršitvijo omejevalnih ukrepov Unije, ter da razširijo pooblastila uradov za odvzem premoženjske koristi in tako hitro izsledijo in identificirajo premoženje posameznikov in subjektov, za katere veljajo ciljno usmerjene finančne sankcije EU, ter ga po potrebi nemudoma zamrznejo, da se prepreči njegova odstranitev iz jurisdikcije. Drugič, predlog bi z uvedbo uporabe okrepljenih pravil o odvzemu in zaplembi premoženjske koristi v primerih kaznivega dejanja kršitve omejevalnih ukrepov Unije zagotovil učinkovito sledenje, zamrznitev, upravljanje in zaplembo premoženjske koristi, pridobljene s kršitvijo omejevalnih ukrepov Unije, dokler ne bo doseženo približevanje kazenskih opredelitev in kazni za kršitev omejevalnih ukrepov Unije.

Kot je podrobneje pojasnjeno v predlogu sklepa Sveta o vključitvi kršitve omejevalnih ukrepov Unije med področja kriminala iz člena 83(1) PDEU¹⁶, so izpolnjena merila (narava, učinek, posebna potreba po skupnem boju) iz člena 83(1) PDEU, v skladu s katerimi se v navedeni člen doda novo področje kriminala in ki se nanašajo na čezmejne posledice, ki izhajajo iz tega področja kriminala.

To velja zato, ker bi bilo treba kršitev omejevalnih ukrepov Unije opredeliti kot področje kriminala in jo večina držav članic¹⁷ že opredeljuje kot tako, vendar še ni zajeta na obstoječem seznamu kaznivih dejanj Unije iz člena 83(1) PDEU. Poleg tega gre tudi za posebej hudo področje kriminala, saj lahko še naprej ogroža mednarodni mir in varnost, spodkopava utrjevanje demokracije in podporo, ki se ji namenja, pravno državo in človekove pravice ter povzroči znatno gospodarsko, družbeno in okoljsko škodo.

Hkrati pa ima kršitev omejevalnih ukrepov Unije jasno in včasih celo neločljivo čezmejno razsežnost, kar pa zahteva enoten čezmejni odziv na ravni EU in svetovni ravni. Ta kazniva dejanja običajno storijo fizične in pravne osebe, ki delujejo na svetovni ravni, v nekaterih primerih pa omejevalni ukrepi Unije celo prepovedujejo čezmejno poslovanje (npr. omejitve bančnih storitev).

Poleg tega dejstvo, da imajo države članice zelo različne opredelitve in kazni za kršitev omejevalnih ukrepov Unije na področju upravnega in/ali kazenskega prava, pomeni, da se lahko enako ravnanje kaznuje z različnimi kaznimi, na različnih ravneh izvrševanja. To ustvarja tveganje, da bi lahko posamezniki in podjetja „izbirali najugodnejše sodišče“, in na splošno spodkopava verodostojnost ciljev Unije za ohranjanje mednarodnega miru in varnosti ter spoštovanje skupnih vrednot Unije. Zato obstaja posebna potreba po skupnem ukrepanju na ravni Unije za obravnavanje kršitve omejevalnih ukrepov Unije z uporabo kazenskega prava. Unija bi lahko v zvezi s tem spodbujala tudi enake konkurenčne pogoje na svetovni ravni.

¹⁶ Evropska komisija, predlog sklepa Sveta o vključitvi kršitve omejevalnih ukrepov Unije med področja kriminala iz člena 83(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

¹⁷ Za pregled glej Mreža za področje genocida, *Pregon kršitev sankcij (omejevalnih ukrepov) v nacionalnih jurisdikcijah: primerjalna analiza*, 2021.

Nazadnje, različne opredelitve kršitve omejevalnih ukrepov Unije in kazni zanjo, ki veljajo na področju upravnega in/ali kazenskega prava držav članic, ovirajo dosledno uporabo politike Unije o omejevalnih ukrepih.

Ker je nujno, da posamezniki in pravne osebe, ki so vpleteni v kršitev omejevalnih ukrepov Unije, odgovarjajo za svoja dejanja, priloga k temu sporočilu že vsebuje glavne elemente, ki bi lahko bili vključeni v prihodnjo direktivo o kazenskih sankcijah za kršitev omejevalnih ukrepov Unije. To bo olajšalo in pospešilo sodelovanje z Evropskim parlamentom in Svetom na tem področju.