



V Bruselu dne 25.5.2022
COM(2022) 247 final

2022/0176 (NLE)

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY

**o zařazení porušení omezujících opatření Unie mezi oblasti trestné činnosti stanovené v
čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie**

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

(1) SOUVISLOSTI NÁVRHU

• Odůvodnění a cíle návrhu

(1) Úvod

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

V zájmu zachování těchto hodnot může Unie ukládat omezující opatření vůči třetím zemím, subjektům nebo jednotlivcům. Mezi tato opatření patří cílená individuální opatření, tj. cílené finanční sankce (zmrazení majetku) a omezení vstupu (zákazy cestování), jakož i odvětvová opatření, tj. zbrojní embarga nebo hospodářská a finanční opatření (např. omezení dovozu a vývozu, omezení poskytování určitých služeb, jako jsou bankovní služby)¹. Zachování mezinárodního míru a bezpečnosti je zvláště důležité v souvislosti se současnou ruskou invází na Ukrajinu. Unie zavedla řadu omezujících opatření vůči ruským a běloruským osobám a společnostem, z nichž některá pocházejí již z roku 2014. Komise v této souvislosti v zájmu posílení koordinace na úrovni Unie při prosazování těchto omezujících opatření zřídila pracovní skupinu „Freeze and Seize“ (pro „zmrazení a zajištění“)². Kromě zajištění koordinace mezi členskými státy a agenturami Unie, jako jsou Europol a Eurojust, se snaží prozkoumat vzájemné působení mezi omezujícími opatřeními a trestněprávními opatřeními.

Unie má v současné době zavedeno více než čtyřicet režimů omezujících opatření. Některé z nich provádějí omezující opatření Organizace spojených národů, jiné přijímá Unie samostatně. Kromě režimů, které řeší situace v jednotlivých zemích, přijala Unie také horizontální režimy zaměřené na šíření a používání chemických zbraní, kybernetické útoky, porušování lidských práv a terorismus³. Omezující opatření jsou závazná pro členské státy

¹ Omezující opatření přijímá Rada. Rada nejprve v rámci SZBP přijme rozhodnutí podle článku 29 Smlouvy o EU. Opatření předpokládána v rozhodnutí Rady se provádějí buď na úrovni Unie, nebo na vnitrostátní úrovni.

Dosavadní praxe byla taková,

že opatření, jako jsou zbrojní embarga nebo omezení vstupu, provádějí přímo členské státy, které

jsou právně vázány jednat v souladu s rozhodnutími Rady přijatými v rámci SZBP. Jiná opatření, jimiž se přerušují nebo částečně či zcela omezují

hospodářské vztahy se třetí zemí, jakož i jednotlivá 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 EU. Ustanovení proti obcházení lze nalézt v obou typech

aktů.

² „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 Belarusian oligarchs and entities frozen by the EU so far, Press release European“ (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.

³ Přehled je k dispozici v mapě sankcí EU na adrese <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>

Unie a pro všechny osoby nebo subjekty spadající do pravomoci členských států (dále jen „subjekty EU“)⁴. Nedůsledné prosazování omezujících opatření narušuje jejich účinnost a schopnost Unie vystupovat jednotně⁵. Za provádění a prosazování omezujících opatření Unie jsou odpovědné především členské státy. Příslušné orgány členských států musí posoudit, zda došlo k porušení příslušného nařízení Rady přijatého podle článku 215 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva o fungování EU“), a přijmout odpovídající opatření.

Nařízení Unie v tomto ohledu systematicky obsahují ustanovení, která členským státům ukládají povinnost přijmout vnitrostátní předpisy stanovující účinné, přiměřené a odrazující sankce za porušení ustanovení těchto nařízení⁶.

Tato nařízení obecně zahrnují:

- omezující opatření,
- ustanovení proti obcházení, které zakazuje vědomou a úmyslnou účast na činnostech, jejichž cílem je obejít uvedená omezující opatření⁷, a
- další povinnosti, zejména podávat zprávy o krocích přijatých k provedení omezujících opatření (např. informování orgánů o výši majetku, který byl zmrazen).

Článek 215 Smlouvy o fungování EU poskytuje Radě právní základ pro přijetí „nezbytných opatření“ v případě přijetí omezujících opatření Unie. Právní základ pro přijetí omezujících opatření však neumožňuje sblížení trestněprávních definic či druhů a výše trestních sankcí⁸.

Jak bude podrobněji rozebráno v níže uvedených oddílech, při neexistenci harmonizace na úrovni Unie se vnitrostátní systémy výrazně liší, pokud jde o kriminalizaci porušení nařízení Rady o omezujících opatřeních Unie (dále jen „porušení omezujících opatření Unie“). Stejně tak se výrazně liší i systémy trestních sankcí.

Komise v této souvislosti navrhuje zařadit porušení omezujících opatření Unie mezi oblasti trestné činnosti stanovené v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie. Jakmile Rada dosáhne dohody a Evropský parlament udělí souhlas se zařazením porušení omezujících opatření Unie mezi oblasti trestné činnosti stanovené v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, bude Komise moci řádným legislativním postupem navrhnout směrnici, která by mohla sblížit definici trestných činů a sankcí.

⁴ Omezující opatření EU se uplatňují v rámci pravomocí Unie (na jejím území): na státní příslušníky EU na jakémkoli místě; na podniky a organizace založené podle práva členského státu, včetně poboček společností EU ve třetích zemích; na palubě letadel nebo plavidel spadajících do pravomocí členských států; Evropská komise, často kladené otázky: Omezující opatření (sankce), k dispozici na adrese https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/qanda_22_1401

⁵ Sdělení Komise, Evropský hospodářský a finanční systém: podpora otevřenosti, síly a odolnosti, COM(2021) 32 final ze dne 19. ledna 2021, oddíl 5 (Posílení provádění a prosazování sankcí EU), s. 16, k dispozici na adrese <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0032&qid=1654008011835>; v témže sdělení Komise konstatuje, že provádění [omezujících opatření EU] není v celé EU tak jednotné, jak by mělo být. To vytváří narušení jednotného trhu, jelikož podniky z EU, včetně dceřiných společností zahraničních společností z EU, mohou zákazy obejít. To také vytváří nejistotu mezi provozovateli. Jak je uvedeno, nejednotné prosazování podkopává účinnost [omezujících opatření] i schopnost EU postupovat jednotně. Strategie mimo jiné vyzývá k další koordinaci mezi Komisí a členskými státy s cílem zajistit, aby vnitrostátní sankce za porušení omezujících opatření EU byly účinné, přiměřené a odrazující.

⁶ 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/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52014R0833-20220413-CS-EUR-Lex).

⁷ Je třeba poznamenat, že tato klauzule je použitelná i v případě, že omezující opatření nebyla porušena, je dostatečující účastnit se systému, který byl k tomuto účelu vytvořen.

⁸ Ke sblížení trestněprávních definic a sankcí nemůže dojít na nelegislativním právním základě článku 29 Smlouvy o EU, resp. článku 215 Smlouvy o fungování EU.

Vzhledem k naléhavé potřebě pohnat k odpovědnosti jednotlivce a subjekty zařazené na seznam, které se podílejí na porušování omezujících opatření Unie, dnes Komise rovněž přijímá sdělení, jehož příloha obsahuje hlavní prvky, které by budoucí směrnice o trestních sankcích za porušení pravidel Unie týkajících se omezujících opatření mohla obsahovat⁹.

Níže uvedené oddíly se zabývají problémy, které se tento návrh snaží řešit, spolu s jejich základními příčinami a negativními důsledky způsobenými současným stavem. Poté budou představeny cíle návrhu a jeho přidaná hodnota, včetně důvodů, proč návrh splňuje kritéria pro doplnění oblasti trestné činnosti do čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU.

(2) Problémy řešené návrhem

S tím, jak se v posledních desetiletích zintenzivnilo přijímání omezujících opatření Unie¹⁰, zintenzivnily se i systémy jejich obcházení, což se týká i osob, které jsou zařazené na seznam omezujících opatření a které mají dostatek prostředků a mohou využívat „zprostředkovatelů“ (právníků, notářů atd.) a „nástrojů“ (například složitých právních struktur k zakrytí skutečného vlastnictví majetku), aby se vyhnuly uplatňování omezujících opatření.

V tomto ohledu je zvláště důležitá zpráva evropské sítě kontaktních míst týkajících se osob odpovědných za genocidium, zločiny proti lidskosti a válečné zločiny (dále jen „Síť pro vyšetřování genocidy“)¹¹ z roku 2021. Na základě srovnávacího posouzení situace v členských státech poukazuje zpráva Sítě pro vyšetřování genocidy na to, že v praxi je jen velmi málo fyzických nebo právnických osob odpovědných za porušení omezujících opatření Unie účinně pohnáno k odpovědnosti¹². Zároveň však uvádí, že „v poslední době lze pozorovat pozitivní trend v počtu zahájených opatření k prosazování práva a nárůst sankcí uložených některými vnitrostátními orgány“¹³.

Navzdory pozitivním trendům v některých členských státech se zdá, že pouze v několika z nich probíhají soudní řízení týkající se porušení omezujících opatření Unie¹⁴. To může svědčit o tom, že v mnoha členských státech není vyšetřování a stíhání porušování omezujících opatření Unie věnována dostatečná pozornost. Donucovací orgány se navíc vzhledem ke specifické kategorii pachatelů, obětí a složité povaze (souběhu) dotčených trestných činů potýkají se značnými překážkami.

Porušení omezujících opatření Unie má často přeshraniční povahu. Společnost může například nakupovat vybavení prostřednictvím zahraničního zprostředkovatele, i když ví, že

⁹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Na cestě ke směrnici o trestních sankcích za porušování omezujících opatření Unie (COM(2022) 249 ze dne 25. května 2022).

¹⁰ Viz mapa sankcí EU, poznámka 1 výše.

¹¹ Rozhodnutí Rady ze dne 13. června 2002 o vytvoření evropské sítě kontaktních míst týkajících se osob odpovědných za genocidium, zločiny proti lidskosti a válečné zločiny (2002/494/SVV) Eurojust, Síť pro vyšetřování genocidy, viz <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2>

¹² Síť 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, s. 4. Přehled příslušných právních předpisů členských států a států se statutem pozorovatele při Síti pro vyšetřování genocidy je uveden v příloze odborné zprávy, viz 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 prezentaci v Pracovní skupině Rady pro justiční spolupráci v trestních věcech (COPEN) byla zpráva zveřejněna také v dokumentu Rady č. 7274 ze dne 16. března 2022.

¹³ Síť 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, s. 13.

¹⁴ K výběru případů viz Síť 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, s. 14.

skutečnými prodejci jsou země, subjekty a jednotlivci, na které se vztahují omezující opatření¹⁵. V oblasti zmrazení majetku může například mezinárodní banka usnadnit převod „zmražené“ jachty, kterou vlastní osoba zařazená na seznam. Na takovém zakázaném převodu se může podílet advokátní kancelář, která napomáhá spáchání trestného činu tím, že vypracuje dokumenty k prodeji jachty, a v některých případech i zkorumpovaný státní úředník, který umožní změnu jejího vlastnictví. Praní peněz nebo krycí společnosti mohou být také pomocnými prostředky k zakrytí původu platby za jachtu.

Vzhledem k tomu, že porušení omezujících opatření nemá často přímé oběti, závisí jejich vyšetřování a stíhání na odhalení příslušnými vnitrostátními orgány. Při oznamování porušení omezujících opatření hrají důležitou roli také oznámení oznamovatelů¹⁶ nebo stížnosti organizací občanské společnosti¹⁷.

Pokud jde o vzájemné působení přístupu členských států ke kriminalizaci porušení omezujících opatření Unie a konfiskačních opatření, je třeba zdůraznit, že ve většině členských států je konfiskace možná pouze na základě odsouzení za trestný čin nebo alespoň prokázané souvislosti s trestnou činností. Nicméně i když je v několika členských státech porušení omezujících opatření kriminalizováno, rozdíly mezi členskými státy mohou v přeshraničních případech vést k nejednotnému přístupu.

(3) Základní příčiny problémů

Osoby zapojené do protiprávních praktik týkajících se omezujících opatření Unie mohou těžit ze skutečnosti, že členské státy mají ve svém správním nebo trestním právu velmi odlišné definice a sankce za porušení omezujících opatření Unie¹⁸. Některé členské státy používají široké definice, například „porušení sankcí OSN a EU“ nebo „porušení předpisů EU“¹⁹. Jiné členské státy mají podrobnější ustanovení, například uvádějí seznam zakázaného jednání²⁰.

¹⁵ Tamtéž, s. 19–20.

¹⁶ „EU Sanctions Whistle-blower Tool“ (nástroj pro oznamovatele v oblasti unijních sankcí), k dispozici na adrese: <https://eusanctions.integrityline.com/frontpage>

¹⁷ Příkladem je případ *Lafarge*, jehož základem bylo trestní oznámení dvou organizací občanské společnosti spolu s 11 bývalými syrskými zaměstnanci společnosti Lafarge, o němž pojednává dokument Síť pro vyšetřování genocidy o Stíhání porušování sankcí (omezujících opatření) v jurisdikcích jednotlivých států: srovnávací analýza, 2021, oddíl 4.2, s. 17; případ číslo 19-87.367 – Cour de Cassation (Francie), 7. září 2021, anglický překlad k dispozici na adrese https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/21.09.07_cour_de_cassation_decision.pdf

¹⁸ Tamtéž, oddíl 5, s. 22.

¹⁹ Například článek 459 francouzského celního zákoníku (*Code des douanes*) stanoví, že „každý, kdo poruší nebo se pokusí porušit hospodářská a finanční omezující opatření, o nichž bylo rozhodnuto i) na úrovni EU na základě článku 215 Smlouvy o fungování EU nebo ii) na základě mezinárodních dohod ratifikovaných Francií, bude potrestán odnětím svobody až na pět let. Za tyto trestné činy mohou být stíhány i právnické osoby.“, viz Síť 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, příloha; původní znění ve francouzštině viz <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071570/?msclkiid=ad92a692cece11ec9180daeb34a1af50>; Belgie, Kypr, Česká republika a Litva mají zavedena podobná ustanovení, viz Síť 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, příloha.

²⁰ Například čl. 18 odst. 2 a čl. 19 odst. 5 německého zákona o zahraničním obchodu a platbách (*Außenwirtschaftsgesetz*), viz https://www.gesetze-im-internet.de/awg_2013/?msclkiid=77c4bc27ced011ecad0f49edf9add31e Jinými členskými státy, v nichž

vnitrostátní právo jde nad rámec pouhého trestního postihu porušení omezujících opatření Unie, jsou například Maďarsko a Slovinsko, Síť 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, oddíl 5, příloha.

Na základě odpovědí získaných prostřednictvím dotazníku, který rozeslala Síť pro vyšetřování genocidy, jejích dalších konzultací²¹ a dodatečného průzkumu, který Komise s ohledem na tento návrh provedla, lze dospět k závěru, že ve 13 členských státech může porušení omezujících opatření Unie představovat buď přestupek, nebo trestný čin. Kritéria, podle nichž jednání spadá do jednoho nebo druhého režimu, se v jednotlivých členských státech liší, obvykle však souvisejí s jeho závažností nebo jsou stanovena kvalitativně (úmysl, závažná nedbalost) či kvantitativně (škoda)²². Ve 12 členských státech je porušení omezujících opatření Unie pouze trestným činem. Ve dvou členských státech však může konkrétní trestný čin porušení omezujících opatření Unie vést pouze ke správním sankcím²³.

Tabulka: Kategorizace porušení omezujících opatření Unie

Kategorizace porušení omezujících opatření Unie	Členské státy
Porušení omezujících opatření je buď trestný čin, nebo přestupek	BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, IT, LT, AT, PL, RO, SI
Porušení omezujících opatření je trestný čin	DK, FR, HR, CY, LV, LU, HU, MT, NL, PT, FI, SE
Porušení omezujících opatření je přestupek	ES, SK

Pokud jde o tresty odnětí svobody, ve 14 členských státech je maximální délka trestu odnětí svobody v rozmezí 2 až 5 let, zatímco v osmi členských státech je možné uložit maximální tresty v rozmezí 8 až 12 let²⁴. Maximální výše pokuty, kterou lze uložit za porušení omezujících opatření Unie – ať už jako trestný čin, nebo jako přestupek – se v jednotlivých členských státech značně liší a pohybuje se od 1 200 EUR do 500 000 EUR²⁵. Čtrnáct členských států stanoví za porušení omezujících opatření Unie odpovědnost právnických osob²⁶. Dvanáct členských států stanoví správní sankce, zejména pokuty, které mohou být uloženy právnickým osobám, pokud jejich zaměstnanci (nebo alespoň vedoucí pracovníci) porušují sankce²⁷. Maximální výše pokut pro právnické osoby se pohybuje od 133 000 EUR do 37,5 milionu EUR²⁸.

A konečně, porušení omezujících opatření Unie je trestněprávně postihováno i v řadě třetích zemí, například v Kanadě²⁹ a Spojených státech amerických (dále jen „USA“). Ministerstvo spravedlnosti USA má v trestněprávní oblasti příslušnost ve věci úmyslného porušení omezujících opatření v souladu se zákonem o mezinárodních pohotovostních ekonomických

²¹ Síť 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, příloha.

²² Síť 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, oddíl 5.1, s. 22.

²³ Tamtéž.

²⁴ Tamtéž, oddíl 5.2, s. 23.

²⁵ Tamtéž, oddíl 5.1, s. 24.

²⁶ Tamtéž, na základě zprávy Síť pro vyšetřování genocidy a dalšího vyšetřování Komise.

²⁷ Tamtéž, oddíl 5.3, s. 24.

²⁸ Tamtéž, oddíl 5.1, s. 24.

²⁹ Síť 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, s. 13.

opatření (International Emergency Economic Powers Act, dále jen „zákon IEEPA“)³⁰ a zákonem o obchodování s nepřítelem³¹. Podle článku 206 zákona IEEPA zahrnují trestněprávní sankce za úmyslné porušení omezujících opatření trest odnětí svobody v maximální délce 20 let a pokutu v maximální výši 1 milionu USD³². Orgány USA uložily za porušení omezujících opatření vysoké trestní pokuty.

(4) Negativní důsledky současného stavu

Vzhledem k tomu, že donucovací a justiční orgány nemají k dispozici správné nástroje a zdroje pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání porušení omezujících opatření Unie, mají určené fyzické a právnické osoby, jejichž majetek je zmrazen, v praxi i nadále možnost nakládat se svým majetkem a tím podporovat režimy, na které jsou omezující opatření Unie namířena.

Skutečnost, že členské státy mají v rámci svého správního nebo trestního práva velmi rozdílné definice a různorodé sankce za porušení omezujících opatření Unie, navíc naznačuje, že stejné porušení může být trestáno různými sankcemi a různou úrovní vymáhání. Z politického hlediska to oslabuje prosazování omezujících opatření Unie a narušuje důvěryhodnost cílů Unie.

V neposlední řadě mohou výnosy z využívání zboží a přírodních zdrojů, s nimiž se obchoduje v rozporu s omezujícími opatřeními Unie, umožnit subjektům nebo jednotlivcům, na něž se tato omezující opatření vztahují, také nákup zbraní, s nimiž mohou páchat trestnou činnost³³. Porušení dovozních omezení by navíc mohlo přispět k protiprávnímu využívání zboží a přírodních zdrojů v zemi, na kterou se tato omezující opatření vztahují³⁴, což by mělo za následek poškození životního prostředí a sociální škody.

(5) Cíle návrhu

V této souvislosti a s ohledem na naléhavou potřebu ukončit beztrestné porušování omezujících opatření přijatých v důsledku ruské invaze na Ukrajinu je cílem tohoto návrhu zahájit postup stanovený v čl. 83 odst. 1 třetím pododstavci Smlouvy o fungování EU. Podle tohoto postupu může Rada na základě vývoje trestné činnosti přijmout rozhodnutí, kterým určí další oblasti trestné činnosti, které splňují kritéria uvedená v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU. Měly by to být oblasti „mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem z důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů nebo kvůli zvláštní potřebě

³⁰ 50 U.S.C., § 1701-06(2011); Výzkumná služba amerického Kongresu, *The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution and Use* (Zákon o mezinárodních pohotovostních ekonomických opatřeních: původ, vývoj a použití), březen 2022, k dispozici na internetové adrese <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618/8>

³¹ 50 U.S.C., § 4301-41(2009).

³² Zákon IEEPA, článek 206: § 510.701 Tresty: „a) Článek 206 zákona o mezinárodních pohotovostních ekonomických opatřeních (50 U.S.C. 1705) (zákon IEEPA) se vztahuje na porušení ustanovení licence, rozhodnutí, nařízení, příkazu, směrnice nebo pokynu vydaného ministrem financí nebo na základě jeho pokynu či zmocnění podle této části nebo jinak podle zákona IEEPA [...] 3) Osobě, která se úmyslně dopustí, úmyslně se pokusí dopustit, úmyslně se spolčí ke spáchání nebo napomůže spáchání porušení ustanovení licence, příkazu, nařízení, předpisu nebo zákazu, může být po odsouzení uložena pokuta až do výše 1 000 000 USD, nebo, jde-li o fyzickou osobu, trest odnětí svobody až na 20 let, nebo obojí.“

³³ Síť 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, s. 14.

³⁴ Tamtéž, s. 5.

potírat ji na společném základě³⁵. Rada rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

Ustanovení čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU v současné době neumožňuje stanovit minimální pravidla týkající se definice porušení omezujících opatření Unie a sankcí za ně, včetně jejich obcházení, neboť porušení omezujících opatření Unie jako takové dosud nespadá do oblastí trestných činů uvedených v tomto článku. V současné době jsou na seznam zařazeny tyto oblasti trestné činnosti: terorismus, obchodování s lidmi, pohlavní vykořisťování dětí, nedovolený obchod s drogami, nedovolený obchod se zbraněmi, korupce, praní peněz, padělání platebních prostředků, trestná činnost v oblasti výpočetní techniky a organizovaná trestná činnost. Porušení omezujících opatření Unie však může souviset s trestnými činy, které spadají do některé z uvedených oblastí trestné činnosti, jako je terorismus a praní peněz.

Kritéria uvedená v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU týkající se přeshraničního rozměru oblasti trestné činnosti, konkrétně povaha nebo dopad trestných činů a zvláštní potřeba potírání na společném základě, jsou vzájemně propojena a neměla by být posuzována izolovaně. V případě porušení omezujících opatření Unie jsou tato kritéria splněna, protože:

- Za prvé, porušení omezujících opatření Unie by mělo být kvalifikováno jako oblast trestné činnosti, aby bylo zajištěno účinné provádění politiky Unie v oblasti omezujících opatření. Porušení omezujících opatření je již většinou členských států kvalifikováno jako trestný čin. Z těch členských států, které porušení omezujících opatření kvalifikují jako trestný čin, mají některé zavedeny široké definice, jako například „porušení sankcí OSN a EU“ nebo „porušení předpisů EU“, zatímco jiné mají podrobnější ustanovení – například uvádějí seznam zakázaných jednání. Kritéria, podle nichž jednání spadá do působnosti trestního práva, se v členských státech mohou lišit, obvykle však souvisejí s jeho závažností nebo jsou stanovena kvalitativně (úmysl, závažná nedbalost) či kvantitativně (škoda).
- Za druhé se jedná o mimořádně závažnou oblast trestné činnosti, která je svou závažností podobná oblastem trestné činnosti již uvedeným v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, neboť může představovat stálou hrozbu pro mezinárodní mír a bezpečnost, narušovat upevňování a podporu demokracie, právního státu a lidských práv a způsobovat značné hospodářské, sociální a společenské škody a škody na životním prostředí. Určené fyzické a právnické osoby, jejichž majetek je zmrazen, k němu mají v praxi i nadále přístup, čímž podporují režimy, na které jsou omezující opatření namířena. Peněžní prostředky z využívání přírodních zdrojů, s nimiž se obchoduje v rozporu s omezujícími opatřeními Unie, mohou obdobně umožnit režimům, na něž jsou tato omezující opatření namířena, také nákup zbraní, s nimiž mohou páchat trestnou činnost. Porušování omezujících opatření Unie by navíc mohlo přispět k protiprávnímu využívání zboží a přírodních zdrojů v rámci režimu, na něž jsou tato omezující opatření namířena.
- Za třetí, porušení omezujících opatření Unie má jasný a někdy dokonce neodmyslitelný přeshraniční rozměr. Nejenže se jich obvykle dopouštějí fyzické a právnické osoby působící v celosvětovém měřítku, ale v některých případech omezující opatření Unie, jako jsou omezení dovozu a vývozu a omezení bankovních služeb, dokonce zakazují přeshraniční operace. Jejich porušení je tedy z podstaty

³⁵ Ustanovení čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU.

věci jednáním v přeshraničním měřítku, které vyžaduje společnou přeshraniční reakci na úrovni Unie.

- Za čtvrté, skutečnost, že členské státy mají v rámci svého správního nebo trestního práva velmi rozdílné definice porušení omezujících opatření Unie a sankce za ně, naznačuje, že stejné porušení může být trestáno různými sankcemi a různou úrovní vymáhání. To narušuje dosažení cíle Unie chránit mezinárodní mír a bezpečnost a prosazovat společné hodnoty Unie. Z tohoto důvodu je třeba na úrovni Unie přijmout společná opatření, která by řešila porušování omezujících opatření Unie prostřednictvím trestního práva.
- Za páté, rozdílné definice a různorodé sankce za porušení omezujících opatření Unie podle správního nebo trestního práva členských států představují překážku pro jednotné uplatňování politiky Unie v oblasti omezujících opatření. Mohou dokonce vést k tomu, že pachatelé vyhledávají nejvhodnější soudní příslušnost a v konečném důsledku mohou zůstat nepotrestáni, protože se mohou rozhodnout, že budou svou činnost vykonávat v členských státech, které stanoví méně přísné reakce na porušení omezujících opatření Unie. Harmonizace by rovněž zvýšila odrazující účinek sankcí za porušení omezujících opatření Unie.

Kromě splnění kritérií uvedených v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU by společný postup na úrovni Unie přispěl nejen k rovným podmínkám mezi členskými státy, ale také k celosvětově rovným podmínkám a k prosazování práva a justiční spolupráci při potírání porušování omezujících opatření.

Jak bude dále uvedeno, návrh na zařazení porušení omezujících opatření Unie mezi oblasti trestné činnosti stanovené v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU doplňuje návrh Komise³⁶, jehož cílem je revize směrnice o zajišťování a konfiskaci nástrojů a výnosů z trestné činnosti v Evropské unii a rozhodnutí Rady o úřadech pro vyhledávání majetku z trestné činnosti³⁷. Navrhovaná nová směrnice o navrácení majetku z trestné činnosti a jeho konfiskaci by se vztahovala na porušení omezujících opatření Unie, pokud by tento trestný čin byl harmonizován v rámci unijního práva.

Jakmile Rada po obdržení souhlasu Evropského parlamentu vysloví souhlas s tím, aby bylo porušení omezujících opatření Unie zařazeno mezi oblasti trestné činnosti podle čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, bude moci Komise řádným legislativním postupem navrhnout směrnici o porušování omezujících opatření Unie. Jak již bylo uvedeno, dnes Komise rovněž přijímá sdělení, jehož příloha obsahuje hlavní prvky, které by budoucí směrnice o trestních sankcích za porušování pravidel Unie týkajících se omezujících opatření mohla obsahovat³⁸.

³⁶ Evropská komise, návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o navrácení majetku z trestné činnosti a jeho konfiskaci (COM(2002) 245 ze dne 25. května 2002).

³⁷ 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 vyhledávání a identifikace výnosů z trestné činnosti nebo jiného majetku v souvislosti s trestnou činností (Úř. věst. L 332, 18.12.2007, s. 103).

³⁸ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: Na cestě ke směrnici o trestních sankcích za porušování omezujících opatření Unie (COM(2022) 249 ze dne 25. května 2022).

- **Soulad s platnými předpisy v této oblasti politiky**

Článek 2 Smlouvy o Evropské unii stanoví společné hodnoty Unie, kterými jsou lidská důstojnost, svoboda, demokracie, rovnost, právní stát a dodržování lidských práv. Účinné prosazování omezujících opatření, včetně trestněprávních opatření zaměřených na řešení porušování omezujících opatření, podporuje dodržování těchto společných hodnot v Unii i mimo ni.

Unie rovněž tvoří prostor svobody, bezpečnosti a práva, v němž jsou respektována základní práva a různé právní systémy a tradice členských států. Usiluje o zajištění vysoké úrovně bezpečnosti prostřednictvím opatření zahrnujících prevenci a potírání trestné činnosti, rasismu a xenofobie. Podle čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU mohou Evropský parlament a Rada stanovit minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem z důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů nebo kvůli zvláštní potřebě potírat ji na společném základě.

Jak již bylo uvedeno, možnost sblížit trestněprávní definice porušení omezujících opatření Unie a sankce za ně doplní návrh Komise na směrnici o navrácení majetku z trestné činnosti a konfiskaci, kterou se provádí strategie bezpečnostní unie³⁹ a strategie EU pro boj proti organizované trestné činnosti⁴⁰.

Cílem tohoto návrhu je posílit schopnosti vnitrostátních orgánů vysledovat, identifikovat, zmrazit a spravovat majetek, který je výnosem nebo nástrojem trestné činnosti. Dále stanoví posílený právní rámec pro konfiskaci, včetně zvláštních případů, kdy není možné rozhodnout o odsouzení za konkrétní trestný čin.

Nový návrh kromě toho přispívá k účinnému provádění omezujících opatření tím, že požaduje, aby členské státy umožnily vysledování a identifikaci majetku spojeného s porušením omezujících opatření Unie podle jejich vymezení ve vnitrostátním právu a tím, že jsou revidovaná pravidla pro navrácení majetku z trestné činnosti a jeho konfiskaci použitelná na trestný čin porušení omezujících opatření Unie.

Po přijetí směrnice, kterou se sblíží definice a sankce související s porušením omezujících opatření Unie, jejichž možné prvky jsou dále diskutovány ve výše uvedeném sdělení, které bylo dnes rovněž přijato, by se na majetek související s porušením omezujících opatření Unie začala vztahovat pravidla pro vysledování a identifikaci, zmrazení, správu a konfiskaci. Předmětem konfiskačních opatření by se nakonec mohly stát i výnosy z porušení omezujících opatření Unie, například v případech, kdy by jednotlivci a společnosti poskytli finanční prostředky osobám, na něž se vztahují cílené finanční sankce (tj. zmrazení majetku). Současně by se předmětem konfiskace mohly stát i nástroje, které byly k porušení omezujících opatření použity.

- **Soulad s ostatními politikami Unie**

Nařízení Rady o omezujících opatřeních Unie

³⁹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o strategii bezpečnostní unie EU (COM(2020) 605 final ze dne 24. července 2020).

⁴⁰ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o strategii EU pro boj proti organizované trestné činnosti (COM(2021) 70 final ze dne 14. dubna 2021).

Stanovení minimálních pravidel týkajících se trestněprávní definice porušení omezujících opatření a sankcí za ně na základě čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU by posílilo prosazování omezujících opatření v členských státech, čímž by se doplnila opatření přijatá podle článku 29 Smlouvy o EU a článku 215 Smlouvy o fungování EU. Komise a vysoký představitel pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku navrhli v rámci šestého balíčku omezujících opatření v reakci na ruskou agresi proti Ukrajině posílit ustanovení o sankcích v nařízeních č. 833/2014 a 269/2014. Pozměněná ustanovení by zavázala členské státy, aby stanovily pravidla týkající se sankcí, včetně případných trestněprávních sankcí, za porušení těchto nařízení a přijaly veškerá opatření nezbytná k zajištění jejich uplatňování. Sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující. Členské státy musí rovněž stanovit vhodná opatření ke konfiskaci výnosů z takového porušení. Jak však bylo uvedeno výše, článek 29 Smlouvy o EU a článek 215 Smlouvy o fungování EU nepředstavují právní základ pro sbližování trestněprávních definic a druhů a výše trestních sankcí.

Sdělení Komise z roku 2021 o evropském hospodářském a finančním systému

Ve svém sdělení z roku 2021 s názvem „Evropský hospodářský a finanční systém: podpora otevřenosti, síly a odolnosti“⁴¹ Komise konstatuje, že provádění [omezujících opatření Unie] není v celé Unii tak jednotné, jak by mělo být. To vytváří narušení jednotného trhu, jelikož unijní podniky, včetně dceřiných společností zahraničních společností z EU, mohou nalézt způsoby, jak omezující opatření obejít. To také vytváří nejistotu mezi provozovateli. Jak je uvedeno, nejednotné prosazování podkopává účinnost [omezujících opatření Unie] i schopnost Unie postupovat jednotně. Strategie mimo jiné vyzývá k další koordinaci mezi Komisí a členskými státy s cílem zajistit, aby vnitrostátní sankce za porušení omezujících opatření EU byly účinné, přiměřené a odrazující.

(2) PRÁVNÍ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

• Právní základ

Podle čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU mohou Evropský parlament a Rada stanovit minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem z důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů nebo kvůli zvláštní potřebě potírat ji na společném základě. V tomto článku jsou vyjmenované tyto oblasti: terorismus, obchodování s lidmi a sexuální vykořisťování žen a dětí, nedovolený obchod s drogami, nedovolený obchod se zbraněmi, praní peněz, korupce, padělání platebních prostředků, trestná činnost v oblasti výpočetní techniky a organizovaná trestná činnost. V současné podobě tento seznam neumožňuje stanovit minimální pravidla týkající se definice porušení omezujících opatření a sankcí za ně.

Cílem tohoto návrhu je zahájit postup stanovený v čl. 83 odst. 1 třetím pododstavci Smlouvy o fungování EU. Podle tohoto postupu může Rada na základě vývoje trestné činnosti přijmout rozhodnutí, kterým určí další oblasti trestné činnosti, jež splňují kritéria uvedená v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, v tomto případě se jedná o porušení omezujících opatření Unie. Rada rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Odůvodnění, jak jsou v tomto případě splněna kritéria stanovená v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, bylo rozebráno v oddíle 1.5 výše.

⁴¹ COM(2021) 32 final ze dne 19. ledna 2021.

- **Subsidiarita (v případě nevýlučné pravomoci)**

Cíle tohoto rozhodnutí, totiž zařazení porušení omezujících opatření Unie mezi oblasti trestné činnosti stanovené v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, musí být dosaženo na úrovni Unie. Je proto v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy o EU. V tomto konkrétním případě byla potřeba opatření na úrovni Unie dále prokázána při diskusi o tom, proč jsou splněna kritéria stanovená v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU (oddíl 1.5 výše).

- **Proporcionalita**

V souladu se zásadou proporcionality by žádné opatření navržené Komisí nemělo překročit rámec toho, co je nezbytné k dosažení jeho cílů. Rozhodnutí zařadit porušení omezujících opatření Unie na seznam trestných činů EU v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU by bylo přiměřené vzhledem k tomu, že jsou splněna kritéria stanovená v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU. Tímto rozhodnutím by navíc nebyla dotčena opatření, která by mohla být přijata ve druhém kroku. Rozhodnutí zejména neurčuje ani nepředjímá rozsah a obsah sekundárních právních předpisů, které mají být následně navrženy.

- **Volba nástroje**

Cílem tohoto návrhu je zahájit postup stanovený v čl. 83 odst. 1 třetím pododstavci. Podle tohoto postupu může Rada na základě vývoje trestné činnosti přijmout rozhodnutí, kterým určí další oblasti trestné činnosti, jež splňují kritéria uvedená v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, v tomto případě se jedná o porušení omezujících opatření Unie. Rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

(3) VÝSLEDKY HODNOCENÍ *EX POST*, KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A POSOUZENÍ DOPADŮ

- **Sběr a využití výsledků odborných konzultací**

V reakci na ruskou invazi na Ukrajinu zřídila Komise na začátku března 2022 pracovní skupinu „Freeze and Seize“. Jejím cílem je zajistit koordinaci mezi členskými státy při prosazování omezujících opatření Unie týkajících se ruských a běloruských osob a společností zařazených na seznam a prozkoumat vzájemné působení mezi omezujícími opatřeními Unie a trestněprávními opatřeními. V rámci těchto výměn názorů se uskutečnila setkání s vnitrostátními orgány příslušnými pro provádění sankcí, Eurojustem a Sítí pro vyšetřování genocidy⁴², jejíž sekretariát hostí Eurojust.

Zvláštní podskupina pracovní skupiny „Freeze and Seize“ se specializuje na to, aby provádění omezujících opatření Unie bylo zlepšeno. Zabývá se zejména otázkami vznesenými vnitrostátními orgány a zkoumá možné způsoby proaktivní identifikace majetku. Této podskupiny se účastní zástupci a příslušné vnitrostátní orgány členských států. Během výměny názorů, která se v rámci této podskupiny uskutečnila, se několikrát objevily obtíže při

⁴² Eurojust, Síť pro vyšetřování genocidy, viz <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2>.

vyvozování odpovědnosti fyzických a právnických osob, které se podílejí na porušování omezujících opatření Unie. Účastníci této výměny názorů se rovněž vyslovili pro společný trestněprávní přístup k porušování omezujících opatření Unie.

Důkazy o potřebě takového společného přístupu jsou konkrétně uvedeny ve zprávě, kterou vypracovala Síť pro vyšetřování genocidy⁴³ a která byla zveřejněna v prosinci 2021. Tato zpráva zdůrazňuje potřebu trestního postihu porušování omezujících opatření Unie, aby bylo zajištěno, že fyzické nebo právnické osoby odpovědné za takové porušování budou účinně pohnány k odpovědnosti⁴⁴. V této zprávě se rovněž došlo k závěru, že „stíhání porušování sankcí může nabídnout záchranou síť, která zabrání beztrestnosti“, zejména pokud jde o souvislost s nejzávažnějšími mezinárodními zločiny⁴⁵.

Diskuse v rámci podskupiny pracovní skupiny pro vyšetřování a konfiskaci navíc ukázaly, že je důležité, aby orgány příslušné k provádění omezujících opatření Unie uplatňovaly proaktivní přístup a koordinaci. Finanční zpravodajské jednotky, donucovací orgány a celní orgány spolu s mezinárodními partnery, občanskou společností a investigativními novináři by měly spolupracovat a vyměňovat si informace s cílem získat vodítka, která umožní donucovacím orgánům zahájit vyšetřování.

Komise rovněž dne 13. května 2022⁴⁶ konzultovala svou Odbornou skupinu pro politiku EU v oblasti trestního práva, která uvítala myšlenku harmonizace definic a sankcí na úrovni Unie.

- **Posouzení dopadů**

Vzhledem k mimořádné naléhavosti nebylo možné provést posouzení dopadů a příslušná povinnost byla zrušena. Návrh na doplnění porušení omezujících opatření v oblastech trestné činnosti stanovených v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU nemá sám o sobě žádný dopad na vlády členských států, regionální nebo místní orgány, hospodářské subjekty nebo občany.

- **Základní práva**

Tento návrh neurčuje ani nepředjímá rozsah a obsah sekundárních právních předpisů, které Komise následně navrhne, jakmile se Rada po obdržení souhlasu Evropského parlamentu rozhodne zařadit porušení omezujících opatření Unie na seznam trestných činů EU podle čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU. Sbližování trestněprávních definic a sankcí bude muset zohlednit rozdíly mezi systémy trestního soudnictví členských států, a to i pokud jde o tresty. Následná směrnice by navíc musela být v souladu se základními právy a dodržovat zásady stanovené v Listině základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“)⁴⁷.

⁴³ Síť pro vyšetřování genocidy, *Expert Report on Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis* (Odborná zpráva týkající se stíhání porušování sankcí (omezujících opatření) v jurisdikcích jednotlivých států: srovnávací analýza), 2021.

⁴⁴ Tamtéž, s. 4.

⁴⁵ Tamtéž, s. 26.

⁴⁶ Evropská komise, Odborná skupina pro politiku EU v oblasti trestního práva, <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2760&msclkid=56005123cfaf11ec8de3edb643537b59&lang=cs>

⁴⁷ Listina základních práv Evropské unie (Úř. věst. C 326, 26.10.2012, s. 391).

(4) ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY

Návrh na zařazení porušení omezujících opatření Unie mezi oblasti trestné činnosti stanovené v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU sám o sobě nepředstavuje žádnou finanční nebo administrativní zátěž pro EU, vlády členských států, regionální nebo místní orgány, hospodářské subjekty nebo občany.

(5) OSTATNÍ PRVKY

- **Podrobné vysvětlení konkrétních ustanovení návrhu**

Článek 1

Podle článku 1 bude porušení omezujících opatření Unie zařazeno mezi oblasti trestné činnosti ve smyslu čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU.

Článek 2

Článek 2 se týká vstupu rozhodnutí Rady v platnost. Vzhledem k naléhavé potřebě jednat se tak stane prvním dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY**o zařazení porušení omezujících opatření Unie mezi oblasti trestné činnosti stanovené v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie**

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 83 odst. 1 třetí pododstavec této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

s ohledem na souhlas Evropského parlamentu⁴⁸,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Účelem tohoto rozhodnutí je zařadit porušení omezujících opatření Unie mezi oblasti trestné činnosti stanovené v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie.
- (2) Článek 29 Smlouvy o Evropské unii stanoví, že Rada může přijímat rozhodnutí, která vymezují přístup Unie ke konkrétní otázce zeměpisné nebo tematické povahy, včetně omezujících opatření.
- (3) Článek 215 Smlouvy o fungování EU umožňuje Radě přijmout omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám a skupinám nebo nestátním subjektům nebo přijmout opatření, která stanoví částečné či úplné omezení nebo přerušování hospodářských a finančních vztahů s jednou nebo více třetími zeměmi, a to na základě rozhodnutí podle článku 29 Smlouvy o EU. Členské státy by měly mít zavedeny účinné, přiměřené a odrazující sankce za porušení nařízení Rady o omezujících opatřeních Unie.
- (4) Pro účely tohoto rozhodnutí se omezujícími opatřeními Unie rozumí opatření spadající do oblasti působnosti článku 29 Smlouvy o EU a článku 215 Smlouvy o fungování EU, jako jsou například opatření na zmrazení finančních prostředků a hospodářských zdrojů, zákazy zpřístupnění finančních prostředků a hospodářských zdrojů a zákazy vstupu na území členského státu Evropské unie, jakož i odvětvová hospodářská opatření a zbrojní embarga.
- (5) Členské státy by měly mít zavedeny účinné, přiměřené a odrazující sankce za porušení všech omezujících opatření Unie, včetně v nich stanovených povinností, jako je podávání zpráv. Tyto sankce by se měly rovněž týkat obcházení omezujících opatření Unie.
- (6) Komise zajistila koordinaci mezi členskými státy a agenturami EU při prosazování omezujících opatření přijatých v souvislosti s ruskou agresí proti Ukrajině a zkoumala vzájemný vztah mezi omezujícími opatřeními a trestněprávními opatřeními.
- (7) Ustanovení čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU v současné době neumožňuje stanovit minimální pravidla týkající se definice porušení omezujících opatření Unie a

⁴⁸Úř. věst. C , , s . .

sankcí za ně, neboť porušení omezujících opatření Unie jako takové dosud nespadá do oblastí trestných činů uvedených v tomto článku. V současné době jsou na seznam zařazeny tyto oblasti trestné činnosti: terorismus, obchodování s lidmi, pohlavní vykořisťování dětí, nedovolený obchod s drogami, nedovolený obchod se zbraněmi, korupce, praní peněz, padělání platebních prostředků, trestná činnost v oblasti výpočetní techniky a organizovaná trestná činnost. Porušení omezujících opatření Unie však může souviset s trestnými činy, které spadají do některé z uvedených oblastí trestné činnosti, jako je terorismus a praní peněz.

- (8) Kritéria uvedená v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU týkající se přeshraničního rozměru oblasti trestné činnosti, konkrétně povaha nebo dopad trestných činů a zvláštní potřeba potírání na společném základě, jsou vzájemně propojena a neměla by být posuzována izolovaně.
- (9) Porušení omezujících opatření Unie by mělo být kvalifikováno jako oblast trestné činnosti, která zajišťuje účinné provádění politiky Unie v oblasti omezujících opatření. Porušení omezujících opatření je již většinou členských států kvalifikováno jako trestný čin. Některé členské státy, které porušení omezujících opatření kvalifikují jako trestný čin, mají zavedeny široké definice, jako například „porušení sankcí OSN a EU“ nebo „porušení předpisů EU“, zatímco jiné mají podrobnější ustanovení, například uvádějí seznam zakázaného jednání. Kritéria, podle nichž jednání spadá do působnosti trestního práva, se mezi členskými státy liší, zpravidla však souvisejí s jeho závažností (závažnou povahou), určenou buď z hlediska kvalitativního (úmysl, hrubá nedbalost), nebo kvantitativního (škoda).
- (10) Porušení omezujících opatření Unie je mimořádně závažná oblast trestné činnosti, která je svou závažností podobná oblastem trestné činnosti již uvedeným v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, neboť může představovat stálou hrozbu pro mezinárodní mír a bezpečnost, narušovat upevňování a podporu demokracie, právního státu a lidských práv a způsobovat značné hospodářské, sociální a společenské škody a škody na životním prostředí. V důsledku takového porušování mají fyzické a právnické osoby, jejichž majetek je zmrazen nebo jejichž činnost je omezena, i nadále přístup ke svému majetku a podporují režimy, na které jsou omezující opatření namířena, nebo mají i nadále přístup ke státním prostředkům, které byly údajně zpronevěřeny. Stejně tak mohou peněžní prostředky získané prostřednictvím využívání zboží a přírodních zdrojů, s nimiž se obchoduje v rozporu s omezujícími opatřeními Unie, umožnit režimům, na něž jsou tato omezující opatření namířena, také nákup zbraní, s nimiž páchají trestnou činnost. Porušení omezujících opatření Unie v souvislosti s obchodem by navíc mohlo přispět k protiprávnímu využívání přírodních zdrojů v rámci jurisdikce, na níž jsou tato omezující opatření namířena.
- (11) Rada bezpečnosti OSN ve své rezoluci č. 1196 (1998) ze dne 16. září 1998 zdůraznila význam posílení účinnosti zbrojních embarg jako prostředku ke snížení dostupnosti zbraní pro vedení ozbrojených konfliktů. Vyzvala rovněž státy, aby jako prostředek k plnění svých povinností s cílem provést rozhodnutí Rady bezpečnosti o zbrojních embargách zvážily přijetí právních předpisů nebo jiných právních opatření, na jejichž základě by se porušení zbrojních embarg stanovených Radou bezpečnosti stalo trestným činem.
- (12) Skutečnost, že členské státy mají v rámci svého správního nebo trestního práva velmi rozdílné definice porušení omezujících opatření Unie a sankce za ně, naznačuje, že stejné porušení může být trestáno různými sankcemi a různou úrovní vymáhání. To narušuje dosažení cílů Unie chránit mezinárodní mír a bezpečnost a prosazovat

společné hodnoty Unie. Z tohoto důvodu je třeba na úrovni Unie přijmout společná opatření, která by řešila porušování omezujících opatření Unie prostřednictvím trestního práva.

- (13) Porušování omezujících opatření Unie má jasný a někdy dokonce neodmyslitelný přeshraniční rozměr. Nejenže se jich obvykle dopouštějí fyzické a právnické osoby působící v celosvětovém měřítku, ale v některých případech omezující opatření Unie, jako jsou omezení bankovních služeb, dokonce zakazují přeshraniční operace. Jejich porušení je tedy z podstaty věci jednáním v přeshraničním měřítku, které vyžaduje společnou přeshraniční reakci na úrovni Unie.
- (14) Rozdílné definice a různorodé sankce za porušení omezujících opatření Unie podle správního nebo trestního práva členských států představují překážku pro jednotné uplatňování politiky Unie v oblasti omezujících opatření. Mohou dokonce vést k tomu, že pachatelé vyhledávají nejvhodnější soudní příslušnost a mohou zůstat nepotrestáni, protože se mohou rozhodnout, že budou svou činnost vykonávat v členských státech, které stanoví méně přísné reakce na porušení omezujících opatření Unie. Harmonizace by rovněž zvýšila odrazující účinek sankcí za porušení omezujících opatření Unie.
- (15) Porušení omezujících opatření Unie by proto mělo představovat „oblast trestné činnosti“, neboť splňuje kritéria stanovená v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU.
- (16) Společný postup na úrovni Unie by nejen přispěl k rovným podmínkám mezi členskými státy, ale také by posílil prosazování práva a justiční spolupráci při řešení porušování omezujících opatření Unie; rovněž by přispěl k vytvoření rovných podmínek v celosvětovém měřítku, pokud jde o prosazování práva a justiční spolupráci se třetími zeměmi při řešení porušování omezujících opatření Unie.
- (17) Cíle tohoto rozhodnutí, totiž zařazení porušení omezujících opatření Unie mezi oblasti trestné činnosti stanovené v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, musí být dosaženo na úrovni Unie. Je proto v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy o EU. V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v uvedeném článku nepřekračuje toto rozhodnutí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení tohoto cíle.
- (18) Rozšíření seznamu oblastí trestné činnosti uvedené v čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU o porušení omezujících opatření Unie je proto nezbytné v prvním kroku, aby bylo ve druhém kroku možné přijmout sekundární právní předpisy hmotného práva, které mimo jiné stanoví minimální pravidla pro definice porušení omezujících opatření Unie a sankce za ně.
- (19) Toto rozhodnutí by nemělo mít vliv na opatření, která mohou být přijata ve druhém kroku. Zejména by nemělo určovat nebo předjímat rozsah a obsah sekundárních právních předpisů, které mají být následně navrženy.
- (20) V souladu s články 1 a 2 Protokolu č. 22 o postavení Dánska, připojeného ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o fungování EU, se Dánsko neúčastní přijímání tohoto rozhodnutí a toto rozhodnutí pro ně není závazné ani použitelné.
- (21) [neúčast:] V souladu s články 1 a 2 Protokolu č. 21 o postavení Spojeného království a Irsku s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, připojeného ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o fungování EU, a aniž je dotčen článek 4 uvedeného protokolu, se Irsko neúčastní přijímání tohoto rozhodnutí a toto rozhodnutí pro ně není závazné ani použitelné.

NEBO [účast:] V souladu s článkem 3 Protokolu č. 21 o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, připojeného ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o fungování EU, oznámilo Irsko [dopisem ze dne...] své přání účastnit se přijímání a používání tohoto rozhodnutí.

- (22) Toto rozhodnutí by mělo vstoupit v platnost bezodkladně prvním dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*, aby bylo možné urychleně přijmout sekundární právní předpisy, které stanoví minimální pravidla pro definice porušení omezujících opatření Unie a sankce za ně,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Porušení omezujících opatření Unie představuje oblast trestné činnosti ve smyslu čl. 83 odst. 1 Smlouvy o fungování EU.

Článek 2

Toto rozhodnutí vstupuje v platnost prvním dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda/předsedkyně*