



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 25.5.2022.
COM(2022) 247 final

2022/0176 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o dodavanju kršenja Unijinih mjera ograničavanja područjima kriminaliteta utvrđenima u članku 83. stavku 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

1. Uvod

Mjere ograničavanja ključan su alat za promicanje cilja zajedničke vanjske i sigurnosne politike („ZVSP”), kako je utvrđen u članku 21. Ugovora o Europskoj uniji („UEU”). Ti ciljevi uključuju zaštitu vrijednosti Unije, održavanje međunarodnog mira i sigurnosti te konsolidaciju i podupiranje 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. ciljane financijske sankcije (zamrzavanje imovine) i ograničenja ulaska (zabrana 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 bankarske usluge)¹. Očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti posebno je relevantno u trenutačnom kontekstu ruske invazije na Ukrajinu. Unija je uvela niz mjera ograničavanja protiv ruskih i bjeloruskih pojedinaca i poduzeća, od kojih su neke uvedene još 2014. U tom kontekstu, kako bi se poboljšala koordinacija u provođenju ovih mjera ograničavanja na razini Unije, Komisija je osnovala radnu skupinu „Zamrzavanje i privremeno oduzimanje”². Osim osiguravanja koordinacije među državama članicama i agencijama Unije kao što su Agencija Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol) i Agencija Europske unije za suradnju u kaznenom pravosuđu (Eurojust), ona nastoji istražiti međudjelovanje mjera ograničavanja i kaznenopravnih mjera.

Unija trenutačno ima više od četrdeset režima mjera ograničavanja. Nekima od njih provode se mjere ograničavanja Ujedinjenih naroda, a ostale samostalno donosi Unija. Osim režima koji se odnose na specifične situacije u pojedinim zemljama, Unija je donijela i horizontalne režime usmjerene na problematiku širenja i upotrebe kemijskog oružja, kibernetičkih napada, kršenja ljudskih prava i terorizma³. Mjere ograničavanja obvezujuće su za države članice Unije i za

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. Do sada je bila praksa da mjere poput embarga na oružje ili ograničenja ulaska provode izravno države članice, koje su pravno obvezne djelovati u skladu s odlukama Vijeća u okviru ZVSP-a. Druge mjere kojima se djelomično ili u potpunosti prekidaju ili smanjuju

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 Vijeće, odlučujući kvalificiranom većinom, donosi na zajednički prijedlog Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i Komisije, u skladu s člankom 215. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Odredbe o sprečavanju izbjegavanja mjera mogu se pronaći u obje vrste

akata.

² Provođenje sankcija protiv ruskih i bjeloruskih oligarha uvrštenih na popis: radna skupina Komisije „Zamrzavanje i privremeno oduzimanje”

pojačava suradnju s međunarodnim partnerima, priopćenje za medije Europske komisije, 17.3.2022., dostupno na https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/IP_22_1828; Radna skupina Komisije „Zamrzavanje i privremeno oduzimanje”: EU je dosad zamrznuo imovinu ruskih i bjeloruskih oligarha i subjekata u vrijednosti od gotovo 30 milijardi eura, priopćenje za medije Europske

Komisije, 8.4.2022., dostupno na https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373.

³ Za pregled vidjeti kartu sankcija EU-a, dostupno na <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>

svaku osobu ili subjekt u nadležnosti država članica (subjekti iz EU-a)⁴. Nedosljednim provođenjem mjera ograničavanja narušava se njihova učinkovitost i sposobnost Unije da nastupa jedinstveno⁵. Provođenje i izvršavanje Unijinih mjera ograničavanja primarna je odgovornost država članica. Nadležna tijela u državama članicama moraju procijeniti je li došlo do kršenja relevantne uredbe Vijeća donesene na temelju članka 215. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („UFEU”) i poduzeti odgovarajuće mjere.

U tom pogledu uredbe Unije sustavno uključuju odredbu kojom se od država članica zahtijeva da donesu nacionalna pravila kojima se predviđaju djelotvorne, proporcionalne i odvraćajuće kazne za kršenje odredaba tih uredaba⁶.

Te uredbe općenito uključuju:

- mjere ograničavanja,
- klauzulu o sprečavanju izbjegavanja mjera, kojom se zabranjuje svjesno i namjerno sudjelovanje u aktivnostima kojima se nastoje zaobići navedene mjere ograničavanja⁷, i
- druge obveze, posebno izvješćivanje o koracima poduzetima za provođenje mjera ograničavanja (npr. izvješćivanje nadležnih tijela o iznosu imovine koja je zamrznuta).

Članak 215. UFEU-a pravna je osnova za „potrebne mjere” koje donosi Vijeće u slučaju donošenja Unijinih mjera ograničavanja. Međutim, pravna osnova za donošenje mjera ograničavanja ne omogućuje usklađivanje kaznenopravnih definicija i vrsta i razina kaznenih sankcija⁸.

Kako će se detaljnije razmotriti u odjeljcima u nastavku, u nedostatku usklađivanja na razini Unije nacionalni se sustavi znatno razlikuju u pogledu kriminalizacije kršenja uredaba Vijeća o Unijinim mjerama ograničavanja („kršenje Unijinih mjera ograničavanja”). Jednako tako, sustavi kaznenopravnih sankcija znatno se razlikuju.

U tom kontekstu Komisija predlaže dodavanje kršenja Unijinih mjera ograničavanja područjima kriminaliteta utvrđenima u članku 83. stavku 1. UFEU-a. Nakon što Vijeće postigne dogovor i nakon što Europski parlament odobri dodavanje kršenja Unijinih mjera

⁴ Mjere ograničavanja EU-a primjenjuju se unutar jurisdikcije (državnog područja) Unije: na državljane EU-a na bilo kojoj lokaciji; na trgovačka društva i organizacije osnovane na temelju zakonodavstva države članice, uključujući podružnice trgovačkih društava iz EU-a u trećim zemljama; u zrakoplovima ili plovilima u nadležnosti država članica; Europska komisija, Najčešća pitanja: mjere ograničavanja (sankcije), dostupno na https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/qanda_22_1401

⁵ Komunikacija Komisije, Europski gospodarski i financijski sustav: poticanje otvorenosti, snage i otpornosti, COM(2021) 32 final od 19.1.2021., odjeljak 5. (jačanje primjene i izvršavanja sankcija EU-a), str. 16., dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0032&from=EN>. U istoj Komunikaciji Komisija napominje da primjena [mjera ograničavanja EU-a] nije ujednačena u cijelom EU-u koliko bi trebala biti. Zbog toga nastaju poremećaji na jedinstvenom tržištu jer poduzeća iz EU-a, uključujući društva kćeri stranih poduzeća iz EU-a, mogu zaobići zabrane. Nadalje, stvara i nesigurnost među subjektima. Kao što je navedeno, nedosljednim izvršavanjem potkopava se učinkovitost [mjera ograničavanja] i sposobnost EU-a da nastupa jedinstveno. Među ostalim inicijativama, u strategiji se poziva na daljnju koordinaciju između Komisije i država članica kako bi se osiguralo da nacionalne sankcije za kršenje mjera ograničavanja EU-a budu djelotvorne, proporcionalne i odvraćajuće.

⁶ Za 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 [EUR-Lex - 02014R0833-20220413 - HR - EUR-Lex \(europa.eu\)](http://eur-lex.europa.eu/02014R0833-20220413-HR-EUR-Lex).

⁷ Napominje se da se ta odredba primjenjuje i ako mjere ograničavanja nisu prekršene; dovoljno je sudjelovati u mehanizmima koji su uspostavljeni u tu svrhu.

⁸ Usklađivanje kaznenopravnih definicija i sankcija ne može se provesti na nezakonodavnoj pravnoj osnovi članka 29. UFEU-a i članka 215. UFEU-a.

ograničavanja područjima kriminaliteta utvrđenima u članku 83. stavku 1. UFEU-a, Komisija će moći predložiti direktivu u okviru redovnog zakonodavnog postupka kojom bi se mogle uskladiti definicije kaznenih djela i sankcija.

S obzirom na hitnu potrebu da se pojedince i subjekte s popisa koji su uključeni u kršenje Unijinih mjera ograničavanja poziva na odgovornost, Komisija danas donosi i komunikaciju s prilogom u kojem se navode glavni elementi koje bi mogla sadržavati buduća direktiva o kaznenim sankcijama za kršenje pravila Unije o mjerama ograničavanja⁹.

U odjeljcima u nastavku razmatraju se problemi koji se nastoje riješiti ovim prijedlogom, njihovi temeljni uzroci i negativne posljedice uzrokovane trenutačnim stanjem stvari. Nakon toga uslijedit će predstavljanje ciljeva prijedloga i njegove dodane vrijednosti, uključujući razloge zbog kojih je usklađen s kriterijima za dodavanje područja kriminaliteta u članku 83. stavku 1. UFEU-a.

2. Problemi koji se rješavaju prijedlogom

Kako se donošenje Unijinih mjera ograničavanja pojačalo tijekom posljednjih desetljeća¹⁰ tako su se pojačali i sustavi za njihovo izbjegavanje, kojima se služe među ostalim oni s popisa mjera ograničavanja koji imaju znatne resurse i koji mogu upotrebljavati „posrednike” (odvjetnici, javni bilježnici itd.) i „alate” (npr. složene pravne strukture za skrivanje stvarnog vlasništva nad imovinom) kako bi izbjegli primjenu mjera.

Po tom pitanju od posebne je važnosti izvješće Europske mreže kontaktnih točaka u pogledu osoba odgovornih za genocid, zločine protiv čovječnosti i ratne zločine („mreža protiv genocida”) izdano 2021. godine¹¹. Na temelju usporedne procjene stanja u državama članicama u izvješću mreže protiv genocida ističe se da u praksi vrlo mali broj pojedinaca ili pravnih osoba odgovornih za kršenje Unijinih mjera ograničavanja zaista bude pozvan na odgovornost¹². Međutim, isto se tako napominje da se „u posljednje vrijeme može uočiti pozitivan trend u pogledu broja pokrenutih provedbenih mjera i povećanja kazni koje izriču određena nacionalna tijela”¹³.

Unatoč pozitivnim kretanjima u nekim državama članicama, čini se da je u tijeku samo nekoliko sudskih postupaka povezanih s kršenjem Unijinih mjera ograničavanja¹⁴. To može poslužiti kao pokazatelj da se u mnogim državama članicama ne daje dovoljna prednost istragama i kaznenom progonu kršenja Unijinih mjera ograničavanja. Osim toga, tijela za provedbu zakona suočavaju se sa znatnim preprekama zbog posebne kategorije počinitelja kaznenih djela i žrtava te složene prirode predmetnih kaznenih djela ili njihove kombinacije.

⁹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Ususret

Direktivi o kaznenim sankcijama za kršenje Unijinih mjera ograničavanja, COM(2022) 249 od 25.5.2022.

¹⁰ Vidjeti Prikaz sankcija EU-a, prethodna napomena 1.

¹¹ Odluka Vijeća od 13. lipnja 2002. o uspostavi Europske mreže kontaktnih točaka u pogledu osoba odgovornih za genocid, zločine protiv čovječnosti i ratne zločine (2002/494/PUP) Eurojust, mreža protiv genocida, vidjeti <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2>

¹² Mreža protiv genocida, Kazneni progon zbog kršenja sankcija (mjera ograničavanja) u nacionalnim jurisdikcijama: komparativna analiza, 2021., str. 4. Pregled relevantnog zakonodavstva država članica i država promatrača mreže nalazi se u prilogu izvješću stručnjaka, vidjeti 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 prezentiranje u Radnoj skupini Vijeća za pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima (COPEN), izvješće je objavljeno i u dokumentu Vijeća br. 7274 od 16. ožujka 2022.

¹³ Mreža protiv genocida, Kazneni progon zbog kršenja sankcija (mjera ograničavanja) u nacionalnim jurisdikcijama: komparativna analiza, 2021., str. 13.

¹⁴ Za odabrane slučajeve vidjeti: mreža protiv genocida, Kazneni progon zbog kršenja sankcija (mjera ograničavanja) u nacionalnim jurisdikcijama: komparativna analiza, 2021., str. 14.

Kršenja Unijinih mjera ograničavanja često su prekogranične prirode. Na primjer, poduzeće može kupiti opremu preko stranog posrednika, znajući da su stvarni prodavatelji zemlje, subjekti i pojedinci na koje se primjenjuju mjere ograničavanja¹⁵. U području zamrzavanja imovine, primjerice, međunarodna banka može olakšati prijenos „zamrznute” jahte u vlasništvu osobe uvrštene na popis. Takav zabranjeni prijenos mogao bi uključivati odvjetnički ured koji pomaže u počinjenju kaznenog djela izradom dokumenata za prodaju jahte, a u nekim slučajevima i korumpiranog državnog službenika koji dopušta promjenu vlasništva. Pranje novca i/ili fiktivna poduzeća isto tako mogu biti pomoćna sredstva za prikrivanje podrijetla plaćanja za jahtu.

Budući da često nema izravnih žrtava kršenja mjera ograničavanja, istraga o njima i kazneni progon ovise o otkrivanju koje provode nacionalna nadležna tijela. Nadalje, prijave zviždača¹⁶ ili pritužbe organizacija civilnog društva¹⁷ imaju važnu ulogu u prijavljivanju kršenja mjera ograničavanja.

Kad je riječ o međudjelovanju pristupa država članica kriminalizaciji kršenja Unijinih mjera ograničavanja i mjera oduzimanja, trebalo bi istaknuti da je u većini država članica oduzimanje moguće samo na temelju kaznene presude ili barem utvrđenih veza s kriminalnim aktivnostima. Međutim, čak i ako je u nekoliko država članica kršenje mjera ograničavanja kriminalizirano, razlike među državama članicama mogu dovesti do rascjepkanog pristupa u prekograničnim slučajevima.

3. Temeljni uzroci ovih problema

Osobe uključene u nezakonite aktivnosti u pogledu Unijinih mjera ograničavanja mogu imati koristi od činjenice da države članice imaju vrlo različite definicije i kazne za kršenje Unijinih mjera ograničavanja u skladu sa svojim upravnim i/ili kaznenim pravom¹⁸. Neke države članice upotrebljavaju općenite definicije, kao što su „kršenje sankcija UN-a i EU-a” ili „kršenje propisa EU-a”¹⁹. Druge države članice uvele su detaljnije odredbe, na primjer popis nedopuštenih postupanja²⁰.

¹⁵ Isto, str. 19.–20.

¹⁶ Instrument za zaštitu zviždača koji prijavljuju kršenje sankcija EU-a, dostupan na: <https://eusanctions.integrityline.com/frontpage>

¹⁷ Primjer je slučaj *Lafarge* koji se temelji na kaznenoj prijavi dviju organizacija civilnog društva, zajedno s 11 bivših sirijskih zaposlenika poduzeća Lafarge o kojima se raspravljalo u okviru dokumenta mreže protiv genocida Kazneni progon zbog kršenja sankcija (mjera ograničavanja) u nacionalnim jurisdikcijama: komparativna analiza, 2021., odjeljak 4.2., str. 17.; broj predmeta 19-87.367 – *Cour de cassation* (Francuska), 7. rujna 2021., prijevod na engleski jezik dostupan na https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/21.09.07_cour_de_cassation_decision.pdf

¹⁸ Isto, odjeljak 5., str. 22.

¹⁹ Na primjer, člankom 459. francuskog Carinskog zakonika (*Code des douanes*) predviđa se da „svaka osoba koja krši ili pokušava prekršiti gospodarske i financijske mjere ograničavanja donesene i. na razini EU-a na temelju članka 215. UFEU-a ili ii. na temelju međunarodnih sporazuma koje je Francuska ratificirala, može se osuditi na kaznu zatvora u trajanju do pet godina. Za takva kaznena djela mogu se kazneno goniti i pravne osobe.” Vidjeti: Mreža protiv genocida, Kazneni progon zbog kršenja sankcija (mjera ograničavanja) u nacionalnim jurisdikcijama: komparativna analiza, 2021., prilog; Za izvornu verziju na francuskom vidjeti <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071570/?msclkiid=ad92a692cece11ec9180daeb34a1af50>. Belgija, Cipar, Češka i Litva imaju slične odredbe, vidjeti: mreža protiv genocida, Kazneni progon zbog kršenja sankcija (mjera ograničavanja) u nacionalnim jurisdikcijama: komparativna analiza, 2021., prilog.

²⁰ Na primjer, članak 18. stavak 2. i članak 19. stavak 5. njemačkog Zakona o vanjskoj trgovini i plaćanjima (*Außenwirtschaftsgesetz*), vidjeti https://www.gesetze-im-internet.de/awg_2013/?msclkiid=77c4bc27ced011ecad0f49edf9add31e Ostale su države članice u kojima

nacionalno pravo nadilazi jednostavno propisivanje kriminalizacije kršenja Unijinih mjera ograničavanja, na primjer, Mađarska i Slovenija, vidjeti: mreža protiv genocida, Kazneni progon sankcija (mjera ograničavanja) u nacionalnim jurisdikcijama: komparativna analiza, 2021., odjeljak 5., prilog.

Na temelju zaprimljenih odgovora na upitnik koji je dostavila mreža protiv genocida, njezinih daljnjih savjetovanja²¹ i dodatnih istraživanja koja je Komisija provela u pogledu ovog prijedloga može se zaključiti da se u 13 država članica kršenje Unijinih mjera ograničavanja može smatrati ili upravnim prekršajem ili kaznenim djelom. Kriteriji prema kojima je postupanje obuhvaćeno jednim ili drugim režimom razlikuju se u svakoj državi članici, ali su obično povezani s težinom (ozbiljnošću) ili se utvrđuju kvalitativno (namjera, krajnja nepažnja) ili kvantitativno (šteta)²². U 12 država članica kršenje Unijinih mjera ograničavanja smatra se samo kaznenim djelom. Međutim, u dvjema državama članicama posebno kazneno djelo kršenja Unijinih mjera ograničavanja može dovesti samo do administrativnih kazni²³.

Tablica: Kategorizacija kršenja Unijinih mjera ograničavanja

Kategorizacija kršenja Unijinih mjera ograničavanja	Države članice
Kršenje mjera ograničavanja ili je kazneno djelo ili upravni prekršaj	BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, IT, LT, AT, PL, RO, SI
Kršenje mjera ograničavanja kazneno je djelo	DK, FR, HR, CY, LV, LU, HU, MT, NL, PT, FI, SE
Kršenje mjera ograničavanja upravni je prekršaj	ES, SK

Kad je riječ o zatvorskim kaznama, u 14 država članica najdulje moguće trajanje kazne zatvora iznosi između dvije i pet godina, dok su u osam država članica moguće najviše kazne od osam do 12 godina²⁴. Najveća novčana kazna koja se može izreći za kršenje Unijinih mjera ograničavanja, bilo da je riječ o kaznenom djelu ili upravnom prekršaju, znatno se razlikuje među državama članicama i kreće se od 1 200 do 500 000 EUR²⁵. Četnaest država članica predviđa pozivanje na odgovornost pravnih osoba za kršenje Unijinih mjera ograničavanja²⁶. Dvanaest država članica predviđa administrativne kazne, posebno novčane kazne, koje se mogu izreći pravnim osobama ako njihovi zaposlenici (ili barem rukovoditelji) krše sankcije²⁷. Najveće novčane kazne za pravne osobe iznose od 133 000 EUR do 37,5 milijuna EUR²⁸.

Naposljetku, kršenje Unijinih mjera ograničavanja kažnjava se u okviru kaznenog prava i u nizu trećih zemalja, kao što su Kanada²⁹ i Sjedinjene Američke Države („SAD“). Ministarstvo pravosuđa SAD-a ima kaznenu nadležnost nad namjernim kršenjem mjera ograničavanja u skladu s Međunarodnim zakonom o hitnim ekonomskim ovlastima („IEEPA“)³⁰ i Zakonom o

²¹ Mreža protiv genocida, Kazneni progon zbog kršenja sankcija (mjera ograničavanja) u nacionalnim jurisdikcijama: komparativna analiza, 2021., prilog.

²² Mreža protiv genocida, Kazneni progon zbog kršenja sankcija (mjera ograničavanja) u nacionalnim jurisdikcijama: komparativna analiza, 2021., odjeljak 5.1., str. 22.

²³ Isto.

²⁴ Isto, odjeljak 5.2., str. 23.

²⁵ Isto, odjeljak 5.1., str. 24.

²⁶ Isto, na temelju izvješća mreže protiv genocida i daljnje istrage Komisije.

²⁷ Isto, odjeljak 5.3., str. 24.

²⁸ Isto, odjeljak 5.1., str. 24.

²⁹ Mreža protiv genocida, Kazneni progon zbog kršenja sankcija (mjera ograničavanja) u nacionalnim jurisdikcijama: komparativna analiza, 2021., str. 13.

³⁰ Zakonik SAD-a, glava 50. (50 U.S.C.) članci od 1701. do 1706. (2011.); Kongresna istraživačka služba, Međunarodni zakon o hitnim ekonomskim ovlastima: porijeklo, razvoj i uporaba, ožujak 2022., dostupno na <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618/8>

trgovini s neprijateljem³¹. U skladu s člankom 206. IEEPA-e kaznene sankcije za namjerno kršenje mjera ograničavanja uključuju kaznu zatvora u trajanju od najviše 20 godina i novčanu kaznu u iznosu od najviše 1 milijun USD³². Nadležna tijela SAD-a uvela su kazneni progon i teške novčane kazne za kršenje mjera ograničavanja.

4. Negativne posljedice statusa quo

U nedostatku tijela za izvršavanje zakonodavstva i pravosudnih tijela koja imaju na raspolaganju odgovarajuće alate i resurse za sprečavanje, otkrivanje, istragu i kazneni progon kršenja Unijinih mjera ograničavanja, imenovani pojedinci i pravne osobe čija je imovina zamrznuta i dalje u praksi imaju pristup svojoj imovini i režimima potpore na koje su usmjerene Unijine mjere ograničavanja.

Nadalje, činjenica da države članice imaju vrlo različite definicije i heterogene kazne za kršenje Unijinih mjera ograničavanja u skladu sa svojim upravnim i/ili kaznenim pravom upućuje na to da bi se isto kršenje moglo kazniti različitim kaznama i na različitim provedbenim razinama. Time se politički oslabljuje provedba Unijinih mjera ograničavanja i ugrožava vjerodostojnost njezinih ciljeva.

Naposljetku, prihodi ostvareni iskorištavanjem robe i prirodnih resursa kojima se trguje kršenjem Unijinih mjera ograničavanja isto tako mogu subjektima ili pojedincima na koje se cilja tim mjerama ograničavanja omogućiti kupnju oružja kojim bi mogli počinuti svoja kaznena djela³³. Kršenje uvoznih ograničenja moglo bi nadalje pridonijeti nezakonitom iskorištavanju robe i prirodnih resursa u zemlji na koju su usmjerene te mjere ograničavanja³⁴, uz znatnu štetu za okoliš i društvo.

5. Ciljevi prijedloga

U tom kontekstu i s obzirom na hitnu potrebu za okončanjem nekažnjavanja kršenja mjera ograničavanja nakon ruske invazije na Ukrajinu, cilj je ovog prijedloga pokrenuti postupak utvrđen u članku 83. stavku 1. trećem podstavku UFEU-a. U skladu s tim postupkom, na temelju razvoja događaja u kriminalitetu, Vijeće može donijeti odluku kojom se utvrđuju druga područja kriminaliteta koja ispunjavaju kriterije navedene u članku 83. stavku 1. UFEU-a. To bi trebala biti područja „osobito teškog kriminaliteta s prekograničnim elementima koji proizlaze iz prirode ili učinka takvih kaznenih djela ili iz posebne potrebe njihova zajedničkog suzbijanja.”³⁵. Vijeće odlučuje jednoglasno uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta.

³¹ Zakonik SAD-a, glava 50. članci od 4301. do 4341. (2009.).

³² IEEPA, odjeljak 206.: članak 510.701 Kazne: „(a) članak 206. Zakona o hitnim međunarodnim gospodarskim ovlastima (Zakonik SAD-a, glava 50. članak 1705.) (IEEPA) primjenjuje se na kršenja odredaba dozvola, odluka, propisa, naloga, direktiva ili uputa koje je izdao ministar financija ili na temelju uputa ili odobrenja ministra financija u skladu s ovim dijelom ili na drugi način na temelju IEEPA-e (...) 3. Osoba koja namjerno počini, namjerno pokuša počinuti, namjerno se udruži da počini ili pomaže ili opslužuje kršenje dozvola, naloga, propisa ili zabrana može se, na temelju osuđujuće presude, kazniti novčanom kaznom u iznosu od najviše 1 000 000 USD ili, ako je fizička osoba, kaznom od najviše 20 godina zatvora ili oboje.”

³³ Mreža protiv genocida, Kazneni progon zbog kršenja sankcija (mjera ograničavanja) u nacionalnim jurisdikcijama: komparativna analiza, 2021., str. 14.

³⁴ Isto, str. 5.

³⁵ Članak 83. stavak 1. UFEU-a.

Člankom 83. stavkom 1. UFEU-a trenutačno se ne omogućuje utvrđivanje minimalnih pravila o definiciji i sankcijama za svako kršenje, uključujući zaobilaženje Unijinih mjera ograničavanja, jer kršenje Unijinih mjera ograničavanja kao takvo još nije obuhvaćeno područjima kriminaliteta navedenima u tom članku. Trenutačno su navedena područja kriminaliteta terorizam, trgovanje ljudima, seksualno iskorištavanje djece, trgovina drogom, trgovina oružjem, korupcija, pranje novca, krivotvorenje sredstava plaćanja, računalni kriminal i organizirani kriminal. Međutim, kršenje Unijinih mjera ograničavanja može biti povezano s kaznenim djelima obuhvaćenima nekima od navedenih područja kriminaliteta, kao što su terorizam i pranje novca.

Kriteriji iz članka 83. stavka 1. UFEU-a koji se odnose na prekograničnu dimenziju područja kriminaliteta, odnosno prirodu ili učinak kaznenih djela i posebnu potrebu za njihovim zajedničkim suzbijanjem, međusobno su povezani i ne bi ih trebalo ocjenjivati zasebno. U slučaju kršenja Unijinih mjera ograničavanja ti su kriteriji ispunjeni jer:

- prvo, kršenje Unijinih mjera ograničavanja trebalo bi se smatrati područjem kriminaliteta kako bi se osigurala učinkovita provedba politike Unije o mjerama ograničavanja. U većini država članica kršenje mjera ograničavanja već je kategorizirano kao kazneno djelo. Među državama članicama koje kategoriziraju kršenje mjera ograničavanja kao kazneno djelo neke imaju općenite definicije, kao što su „kršenje sankcija UN-a i EU-a” ili „kršenje propisa EU-a”, dok druge imaju detaljnije odredbe, navodeći, na primjer, popis zabranjenih postupanja. Kriteriji prema kojima je postupanje obuhvaćeno područjem primjene kaznenog prava razlikuju se među državama članicama, ali su obično povezani s težinom (ozbiljnošću) ili se utvrđuju kvalitativno (namjera, krajnja nepažnja) ili kvantitativno (šteta),
- drugo, riječ je o posebno teškom području kriminaliteta koje ima sličnu težinu kao područja kriminaliteta koja su već navedena u članku 83. stavku 1. UFEU-a jer može održavati prijetnje međunarodnom miru i sigurnosti, narušiti konsolidaciju i podupiranje demokracije, vladavinu prava i ljudska prava te prouzročiti znatnu gospodarsku, socijalnu/društvenu štetu i štetu u okolišu. Imenovani pojedinci i pravne osobe čija je imovina zamrznuta i dalje u praksi imaju pristup svojoj imovini i režimima potpore na koje su usmjerene mjere ograničavanja. Slično tome, novac stečen iskorištavanjem prirodnih resursa kojima se trguje kršenjem Unijinih mjera ograničavanja isto tako može omogućiti režimima na koje su usmjerene te mjere ograničavanja kupnju oružja koje upotrebljavaju u počinjenju svojih kaznenih djela. Kršenje Unijinih mjera ograničavanja moglo bi nadalje pridonijeti nezakonitom iskorištavanju robe i prirodnih resursa u režimu na koji su usmjerene te mjere ograničavanja,
- treće, kršenja Unijinih mjera ograničavanja imaju jasnu, a ponekad čak i inherentnu prekograničnu dimenziju. Ne samo da su počinitelji obično fizičke osobe i pravni subjekti koji djeluju na globalnoj razini nego u nekim se slučajevima Unijinim mjerama ograničavanja, kao što su ograničenja uvoza i izvoza te ograničenja bankarskih usluga, čak i zabranjuje prekogranično poslovanje. Stoga je njihovo kršenje po definiciji postupanje na prekograničnoj razini koje zahtijeva zajednički prekogranični odgovor na razini Unije,
- četvrto, činjenica da države članice imaju vrlo različite definicije i kazne za kršenje Unijinih mjera ograničavanja u skladu sa svojim upravnim i/ili kaznenim pravom upućuje na to da bi se ista povreda mogla kazniti različitim kaznama i na različitim

provedbenim razinama. Time se potkopavaju ciljevi Unije za zaštitu međunarodnog mira i sigurnosti te očuvanje zajedničkih vrijednosti Unije. Stoga postoji posebna potreba za zajedničkim djelovanjem na razini Unije kako bi se riješilo pitanje kršenja Unijinih mjera ograničavanja u okviru kaznenog prava,

- peto, različite definicije i heterogene sankcije za kršenje Unijinih mjera ograničavanja na temelju upravnog i/ili kaznenog prava država članica prepreka su dosljednoj primjeni politike Unije o mjerama ograničavanja. Mogu čak dovesti do toga da počinitelji traže najpovoljniji pravni sustav (engl. *forum shopping*) te naposljetku do njihova nekažnjavanja jer bi mogli odlučiti provoditi svoje aktivnosti u državama članicama u kojima su odgovori na kršenje Unijinih mjera ograničavanja manje ozbiljni. Usklađivanjem bi se i povećao odvraćajući učinak sankcija za kršenje Unijinih mjera ograničavanja.

Osim što je u skladu s kriterijima iz članka 83. stavka 1. UFEU-a, zajedničkim djelovanjem na razini Unije pridonijelo bi se ne samo stvaranju jednakih uvjeta u državama članicama nego i globalnim jednakim uvjetima te provedbi zakona i pravosudnoj suradnji u borbi protiv kršenja mjera ograničavanja.

Kako će se dodatno razmotriti u nastavku, prijedlogom o dodavanju kršenja Unijinih mjera ograničavanja područjima kriminaliteta utvrđenima u članku 83. stavku 1. UFEU-a dopunjuje se prijedlog Komisije³⁶ čiji je cilj revizija Direktive o zamrzavanju i oduzimanju predmeta i imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima u Europskoj uniji i Odluke Vijeća o uredima za oduzimanje imovinske koristi³⁷. Predložena nova direktiva o povratu i oduzimanju imovine primjenjivala bi se na kršenje mjera ograničavanja Unije u mjeri u kojoj bi to kazneno djelo bilo usklađeno s pravom Unije.

Kada Vijeće, nakon što dobije suglasnost Europskog parlamenta, pristane dodati kršenje Unijinih mjera ograničavanja među područja kriminaliteta u skladu s člankom 83. stavkom 1. UFEU-a, Komisija će u okviru redovnog zakonodavnog postupka moći predložiti direktivu o kršenju Unijinih mjera ograničavanja. Kako je navedeno, Komisija danas donosi i komunikaciju s prilogom u kojemu se navode glavni elementi koje bi mogla sadržavati buduća direktiva o kaznenim sankcijama za kršenje pravila Unije o mjerama ograničavanja³⁸.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području**

Člankom 2. UEU-a utvrđuju se zajedničke vrijednosti Unije, a to su ljudsko dostojanstvo, sloboda, demokracija, jednakost, vladavina prava i poštovanje ljudskih prava. Učinkovitom provedbom mjera ograničavanja, među ostalim kaznenopravnim mjerama usmjerenima na kršenje mjera ograničavanja, podupire se poštovanje takvih zajedničkih vrijednosti unutar i izvan Unije.

Nadalje, Unija je područje slobode, sigurnosti i pravde s poštovanjem temeljnih prava i različitih pravnih sustava i tradicija država članica. Njezin je cilj zajamčiti visoku razinu

³⁶ Europska komisija, Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o povratu i oduzimanju imovine, COM(2002) 245 od 25.5.2022.

³⁷ 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.

³⁸ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću: Ususret Direktivi o kaznenim sankcijama za kršenje Unijinih mjera ograničavanja, COM(2022) 249 od 25.5.2022.

sigurnosti mjerama koje uključuju sprečavanje i suzbijanje kriminaliteta, rasizma i ksenofobije. U skladu s člankom 83. stavkom 1. UFEU-a Europski parlament i Vijeće mogu utvrditi minimalna pravila o definiranju kaznenih djela i sankcija u području osobito teškog kriminaliteta s prekograničnim elementima koji proizlaze iz prirode ili učinka takvih kaznenih djela ili iz posebne potrebe njihova zajedničkog suzbijanja.

Kako je prethodno navedeno, omogućivanjem usklađivanja kaznenih definicija i sankcija za kršenje Unijinih mjera ograničavanja dopunit će se Komisijin prijedlog direktive o povratu i oduzimanju imovine kojom će se provoditi strategija za sigurnosnu uniju³⁹ i strategija EU-a za borbu protiv organiziranog kriminala⁴⁰.

Cilj je ovog prijedloga ojačati sposobnosti nacionalnih tijela da prate i identificiraju te zamrzavaju imovinu koja predstavlja imovinsku korist stečenu kaznenim djelima ili predmete upotrijebljene u počinjenju kaznenih djela, kao i da upravljaju tom imovinom. Nadalje, njime se predviđa ojačani pravni okvir za oduzimanje, uključujući posebne slučajeve u kojima osuđujuća presuda za određeno kazneno djelo nije moguća.

Osim toga, novim prijedlogom pridonosi se učinkovitoj provedbi mjera ograničavanja tako što se od država članica zahtijeva da omoguće praćenje i identifikaciju imovine povezane s kršenjem Unijinih mjera ograničavanja kako su definirane nacionalnim pravom te tako što se revidirana pravila o povratu i oduzimanju imovine primjenjuju na kazneno djelo kršenja Unijinih mjera ograničavanja.

Nakon donošenja direktive kojom se usklađuju definicije i sankcije povezane s kršenjem Unijinih mjera ograničavanja, čiji se mogući elementi dodatno razmatraju u spomenutoj komunikaciji koja je isto tako donesena danas, pravila o praćenju i identifikaciji, zamrzavanju, upravljanju i mjerama oduzimanja postala bi primjenjiva na imovinu povezanu s kršenjem Unijinih mjera ograničavanja. U konačnici, imovinska korist ostvarena kršenjem Unijinih mjera ograničavanja, na primjer u slučajevima kada bi pojedinci i poduzeća stavili na raspolaganje financijska sredstva subjektima na koje se primjenjuju ciljane financijske sankcije (tj. zamrzavanje imovine), mogla bi postati predmetom mjera oduzimanja. Istodobno, oduzimanjem bi se mogli obuhvatiti i predmeti koji se upotrebljavaju za kršenje mjera ograničavanja.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

- *Uredbe Vijeća o Unijinim mjerama ograničavanja*

Utvrđivanjem minimalnih pravila o kaznenopravnoj definiciji i sankcijama za kršenje mjera ograničavanja na temelju članka 83. stavka 1. UFEU-a ojačala bi se provedba mjera ograničavanja u državama članicama, čime bi se dopunile mjere poduzete u skladu s člankom 29. UFEU-a i člankom 215. UFEU-a. Komisija i Visoki predstavnik za vanjske poslove i sigurnosnu politiku predložili su jačanje odredbe o kaznama u uredbama 833/2014 i 269/2014 u okviru šestog paketa mjera ograničavanja kao odgovor na rusku agresiju na Ukrajinu. Izmijenjenim odredbama države članice obvezale bi se na utvrđivanje pravila o kaznama, uključujući, prema potrebi, kaznene sankcije, koje se primjenjuju na kršenja tih

³⁹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o strategiji EU-a za sigurnosnu uniju, COM(2020) 605 final, 24.7.2020.

⁴⁰ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o Strategiji EU-a za suzbijanje organiziranog kriminala, COM(2021) 74 final, 14.4.2021.

uredaba te na poduzimanje svih mjera potrebnih za osiguranje njihove provedbe. Te kazne moraju biti djelotvorne, proporcionalne i odvraćajuće. Države članice moraju predvidjeti i odgovarajuće mjere oduzimanja imovinske koristi ostvarene takvim kršenjima. Međutim, kako je prethodno navedeno, članak 29. UFEU-a i članak 215. UFEU-a nisu pravna osnova za usklađivanje kaznenih definicija te vrsta i razina kaznenih sankcija.

Komunikacija Komisije o europskom gospodarskom i financijskom sustavu iz 2021.

Nadalje, u komunikaciji iz 2021. pod nazivom „Europski gospodarski i financijski sustav: poticanje otvorenosti, snage i otpornosti”⁴¹ Komisija napominje da provedba [Unijinih mjera ograničavanja] nije ujednačena u cijeloj Uniji koliko bi trebala biti. To rezultira poremećajima na jedinstvenom tržištu jer poduzeća iz Unije, uključujući društva kćeri stranih poduzeća, mogu pronaći načine za zaobilazanje mjera ograničavanja. Nadalje, stvara i nesigurnost među subjektima. Kako je navedeno, nedosljednim izvršavanjem potkopava se učinkovitost [mjera ograničavanja Unije] i sposobnost Unije da nastupa jedinstveno. Među ostalim inicijativama, u strategiji se poziva na daljnju koordinaciju između Komisije i država članica kako bi se osiguralo da nacionalne sankcije za kršenje mjera ograničavanja EU-a budu djelotvorne, proporcionalne i odvraćajuće.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

• **Pravna osnova**

U skladu s člankom 83. stavkom 1. UFEU-a Europski parlament i Vijeće mogu utvrditi minimalna pravila o definiranju kaznenih djela i sankcija u području osobito teškog kriminaliteta s prekograničnim elementima koji proizlaze iz prirode ili učinka takvih kaznenih djela ili iz posebne potrebe njihova zajedničkog suzbijanja. Ta su područja kriminaliteta, navedena u tom članku, sljedeća: terorizam, trgovanje ljudima i seksualno iskorištavanje žena i djece, nezakonita trgovina drogom, nezakonita trgovina oružjem, pranje novca, korupcija, krivotvorenje sredstava plaćanja, računalni kriminal i organizirani kriminal. Taj popis u sadašnjem obliku ne omogućuje utvrđivanje minimalnih pravila o definiciji i sankcijama za kršenje mjera ograničavanja.

Cilj je ovog prijedloga pokrenuti postupak utvrđen u članku 83. stavku 1. trećem podstavku UFEU-a. U skladu s tim postupkom, s obzirom na razvoj kriminaliteta, Vijeće može donijeti odluku kojom se utvrđuju ostala područja kriminaliteta koja ispunjavaju kriterije definirane u članku 83. stavku 1. UFEU-a, u ovom slučaju to je kršenje Unijinih mjera ograničavanja. Vijeće odlučuje jednoglasno uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta. Način na koji su u ovom slučaju ispunjeni kriteriji iz članka 83. stavka 1. UFEU-a obrazložen je u prethodnom odjeljku 1.5.

• **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

Cilj ove Odluke, odnosno dodavanje kršenja Unijinih mjera ograničavanja područjima kriminaliteta utvrđenima u članku 83. stavku 1. UFEU-a, mora se postići na razini Unije.

⁴¹ COM(2021) 32 final, 19.1.2021.

Stoga je u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim u članku 5. UEU-a. U ovom konkretnom slučaju potreba za djelovanjem na razini Unije dodatno je dokazana razmatranjem razloga zbog kojih su ispunjeni kriteriji iz članka 83. stavka 1. UFEU-a (odjeljak 1.5.).

- **Proporcionalnost**

U skladu s načelom proporcionalnosti, nijedna mjera koju predloži Komisija ne bi smjela prelaziti ono što je potrebno za ostvarivanje njezine svrhe. Odluka o dodavanju kršenja Unijinih mjera ograničavanja na popis kaznenih djela EU-a iz članka 83. stavka 1. UFEU-a bila bi proporcionalna s obzirom na činjenicu da su ispunjeni kriteriji iz članka 83. stavka 1. UFEU-a. Nadalje, ovom se odlukom ne dovode u pitanje mjere koje bi se mogle poduzeti u drugom koraku. Konkretno, njome se ne utvrđuju niti prejudiciraju područje primjene i sadržaj sekundarnog zakonodavstva koje bi se moglo naknadno predložiti.

- **Odabir instrumenta**

Cilj je ovog prijedloga pokretanje postupka iz članka 83. stavka 1. trećeg podstavka. U skladu s tim postupkom, s obzirom na razvoj kriminaliteta, Vijeće može usvojiti odluku kojom se utvrđuju ostala područja kriminaliteta koja ispunjavaju kriterije definirane u članku 83. stavku 1. UFEU-a, u ovom slučaju to je kršenje mjera ograničavanja. Vijeće odlučuje jednoglasno uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta.

3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

Nakon ruske invazije na Ukrajinu Komisija je početkom ožujka 2022. osnovala radnu skupinu „Zamrzavanje i privremeno oduzimanje”. Njezin je cilj osigurati koordinaciju među državama članicama u provedbi Unijinih mjera ograničavanja koje se odnose na ruske i bjeloruske pojedince i poduzeća uvrštene na popis te istražiti međudjelovanje Unijinih mjera ograničavanja i kaznenopravnih mjera. Te razmjene mišljenja uključivale su sastanke s nacionalnim nadležnim tijelima za provedbu sankcija, Eurojustom i mrežom protiv genocida⁴², čije je tajništvo smješteno u Eurojustu.

Posebna podskupina radne skupine „Zamrzavanje i privremeno oduzimanje” posvećena je poboljšanju provedbe Unijinih mjera ograničavanja. Konkretno, bavi se rješavanjem pitanja koja su postavila nacionalna tijela i istražuje moguće načine proaktivnog utvrđivanja imovine. Predstavnici i nacionalna nadležna tijela država članica sudjeluju u toj podskupini. Tijekom razmjena mišljenja u okviru te podskupine u nekoliko su se navrata pojavile poteškoće u pozivanju pojedinaca i pravnih osoba uključenih u kršenje Unijinih mjera ograničavanja na odgovornost. Sudionici tih razmjena zalagali su se i za zajednički kaznenopravni pristup kršenju Unijinih mjera ograničavanja.

⁴² Eurojust, mreža protiv genocida, vidjeti <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2>

Dokazi o potrebi za takvim zajedničkim pristupom posebno su navedeni u izvješću koje je izradila mreža protiv genocida⁴³ te ga objavila u prosincu 2021. U tom se izvješću naglašava potreba za kažnjavanjem kršenja Unijinih mjera ograničavanja kako bi se osiguralo da pojedinci ili pravne osobe koji su odgovorni za takva kršenja zaista budu pozvani na odgovornost⁴⁴. Nadalje, zaključuje se da „kazneni progon kršenja sankcija stvara sigurnosnu mrežu kojom se izbjegava nekažnjavanje”, posebno kada je riječ o povezanosti s najtežim međunarodnim zločinima⁴⁵.

Nadalje, u raspravama u okviru podskupine radne skupine za istrage i oduzimanje postala je vidljiva važnost proaktivnog pristupa i koordinacije među tijelima nadležnima za provedbu Unijinih mjera ograničavanja. Financijsko-obavještajne jedinice, tijela za izvršavanje zakonodavstva i carinska tijela, zajedno s međunarodnim partnerima, civilnim društvom i istraživačkim novinarima, trebali bi surađivati i razmjenjivati informacije kako bi dobili tragove na temelju kojih će tijela za izvršavanje zakonodavstva moći pokrenuti istragu.

Komisija se 13. svibnja 2022.⁴⁶ savjetovala i sa svojom stručnom skupinom za kaznenu politiku EU-a, koja je pozdravila ideju o usklađivanju definicija i sankcija na razini Unije.

- **Procjena učinka**

S obzirom na iznimnu hitnost, nije se mogla provesti procjena učinka te je ukinuta odgovarajuća obveza. Prijedlog da se kršenje mjera ograničavanja doda područjima kriminaliteta utvrđenima u članku 83. stavku 1. UFEU-a sam po sebi nema nikakav utjecaj na nacionalne vlade, regionalne ili lokalne vlasti, gospodarske subjekte ili građane.

- **Temeljna prava**

Ovim se prijedlogom ne utvrđuju niti prejudiciraju područje primjene i sadržaj sekundarnog zakonodavstva koje će Komisija naknadno predložiti nakon što Vijeće, uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta, odluči uvrstiti kršenje Unijinih mjera ograničavanja na popis kaznenih djela EU-a u skladu s člankom 83. stavkom 1. UFEU-a. Pri usklađivanju kaznenopravnih definicija i sankcija morat će se uzeti u obzir razlike među kaznenopravnim sustavima država članica, među ostalim u pogledu kazni. Nadalje, naknadno donesena direktiva trebala bi biti u skladu s temeljnim pravima i poštovati načela utvrđena u Povelji Europske unije o temeljnim pravima („Povelja”)⁴⁷.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Ovaj prijedlog o dodavanju kršenja Unijinih mjera ograničavanja područjima kriminaliteta utvrđenima u članku 83. stavku 1. UFEU-a sam po sebi ne uzrokuje nikakvo financijsko ili

⁴³ Mreža protiv genocida, stručno izvješće Kazneni progon zbog kršenja sankcija (mjera ograničavanja) u nacionalnim jurisdikcijama: komparativna analiza, 2021.

⁴⁴ Isto, str. 4.

⁴⁵ Isto, str. 26.

⁴⁶ Europska komisija, Stručna skupina za kaznenu politiku EU-a, <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?do=groupDetail&groupID=2760&msclid=56005123cfaf11ec8de3edb643537b59>

⁴⁷ Povelja Europske unije o temeljnim pravima (SL C 326, 26.10.2012., str. 391.–407.).

administrativno opterećenje za EU, nacionalne vlade, regionalna ili lokalna tijela, gospodarske subjekte ili građane.

5. OSTALI DIJELOVI

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga**

Članak 1.

U skladu s člankom 1. kršenje mjera ograničavanja Unije dodat će se kao područje kriminaliteta u smislu članka 83. stavka 1. UFEU-a.

Članak 2.

Članak 2. odnosi se na stupanje na snagu odluke Vijeća. S obzirom na hitnu potrebu za djelovanjem, stupa na snagu prvog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o dodavanju kršenja Unijinih mjera ograničavanja područjima kriminaliteta utvrđenima u članku 83. stavku 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 83. stavak 1. treći podstavak,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

uzimajući u obzir suglasnost Europskog parlamenta⁴⁸,

budući da:

1. Svrha je ove Odluke dodati kršenja Unijinih mjera ograničavanja područjima kriminaliteta utvrđenima u članku 83. stavku 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („UFEU”).
2. Člankom 29. Ugovora o Europskoj uniji („UEU”) predviđa se da Vijeće može donositi odluke kojima se utvrđuje pristup Unije pojedinom pitanju zemljopisne ili tematske prirode, uključujući mjere ograničavanja.
3. Članak 215. UFEU-a omogućuje Vijeću donošenje mjera ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba i skupina ili nedržavnih subjekata ili donošenje mjera kojima se djelomično ili u potpunosti prekidaju ili smanjuju gospodarski i financijski odnosi s jednom ili više trećih zemalja na temelju odluke donesene u skladu s člankom 29. UEU-a. Države članice trebale bi uvesti djelotvorne, proporcionalne i odvraćajuće kazne za kršenje uredaba Vijeća o Unijinim mjerama ograničavanja.
4. Za potrebe ove Odluke Unijine mjere ograničavanja obuhvaćene su područjem primjene članka 29. UEU-a i članka 215. UFEU-a, kao što su na primjer mjere zamrzavanja financijskih sredstava i gospodarskih izvora, zabrane stavljanja na raspolaganje financijskih sredstava i gospodarskih izvora te zabrane ulaska na državno područje države članice Europske unije, kao i sektorske gospodarske mjere i embargo na oružje.
5. Države članice trebale bi imati djelotvorne, proporcionalne i odvraćajuće kazne za kršenje svih Unijinih mjera ograničavanja, uključujući kršenje obveza koje su njima utvrđene, kao što je izvješćivanje. Te bi kazne trebale biti usmjerene i na zaobilaženje Unijinih mjera ograničavanja.
6. Komisija je osigurala koordinaciju među državama članicama i agencijama EU-a u provedbi mjera ograničavanja donesenih u kontekstu ruske agresije na Ukrajinu i istražila međudjelovanje mjera ograničavanja i kaznenopravnih mjera.
7. Člankom 83. stavkom 1. UFEU-a trenutačno se ne dopušta utvrđivanje minimalnih pravila o definiciji i sankcijama za kršenje Unijinih mjera ograničavanja jer njihovo

⁴⁸SL C , , str. .

kršenje kao takvo još nije obuhvaćeno područjima kriminaliteta navedenima u tom članku. Trenutačno su navedena područja kriminaliteta terorizam, trgovanje ljudima, seksualno iskorištavanje djece, trgovina drogom, trgovina oružjem, korupcija, pranje novca, krivotvorenje sredstava plaćanja, računalni kriminal i organizirani kriminal. Međutim, kršenje Unijinih mjera ograničavanja može biti povezano s kaznenim djelima obuhvaćenima nekima od navedenih područja kriminaliteta, kao što su terorizam i pranje novca.

8. Kriteriji iz članka 83. stavka 1. UFEU-a koji se odnose na prekograničnu dimenziju područja kriminaliteta, odnosno prirodu ili učinak kaznenih djela i posebnu potrebu za njihovim zajedničkim suzbijanjem, međusobno su povezani i ne bi ih trebalo ocjenjivati zasebno.
9. Kršenje mjera ograničavanja trebalo bi se smatrati područjem kriminaliteta kako bi se osigurala učinkovita provedba politike Unije o mjerama ograničavanja. Kršenje mjera ograničavanja već je kategorizirano kao kazneno djelo u većini država članica. Neke države članice koje kršenje mjera ograničavanja kategoriziraju kao kazneno djelo imaju općenite definicije, kao što su „kršenje sankcija UN-a i EU-a” ili „kršenje propisa EU-a”, dok druge imaju detaljnije odredbe, primjerice popis zabranjenih postupanja. Kriteriji prema kojima je postupanje obuhvaćeno područjem primjene kaznenog prava razlikuju se među državama članicama, ali su obično povezani s težinom (ozbiljnom prirodom) ili se utvrđuju kvalitativno (namjera, krajnja nepažnja) ili kvantitativno (šteta).
10. Kršenje Unijinih mjera ograničavanja posebno je teško područje kriminaliteta, koje ima sličnu težinu kao područja kriminaliteta koja su već navedena u članku 83. stavku 1. UFEU-a jer može održavati prijatnje međunarodnom miru i sigurnosti, narušiti konsolidaciju i podupiranje demokracije, vladavinu prava i ljudska prava te prouzročiti znatnu gospodarsku, socijalnu ili društvenu štetu i štetu u okolišu. Zbog takvih kršenja pojedinci i subjekti čija je imovina zamrznuta ili čije su aktivnosti ograničene i dalje mogu pristupiti svojoj imovini i režimima potpore na koje se primjenjuju mjere ograničavanja ili državnim financijskim sredstvima koja su navodno pronevjerena. Slično tome, i novac stečen iskorištavanjem robe i prirodnih resursa kojima se trguje kršeći Unijine mjere ograničavanja može omogućiti režimima na koje su usmjerene te mjere ograničavanja kupnju oružja koje upotrebljavaju za izvršenje kaznenih djela. Kršenje Unijinih mjera ograničavanja koje se odnose na trgovinu moglo bi nadalje pridonijeti nezakonitom iskorištavanju prirodnih resursa koji su pod jurisdikcijom na koju se odnose te mjere ograničavanja;
11. U svojoj Rezoluciji 1196 (1998.) od 16. rujna 1998. Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda naglasilo je važnost jačanja učinkovitosti embarga na oružje kao sredstva za smanjenje dostupnosti oružja za vođenje oružanih sukoba. Potaknulo je države i da kao sredstvo izvršenja svojih obveza provedbe odluka Vijeća sigurnosti o embargu na oružje razmotre donošenje zakonodavstva ili drugih pravnih mjera kojima kršenje embarga na oružje koje je utvrdilo Vijeće sigurnosti postaje kazneno djelo.
12. Činjenica da države članice imaju vrlo različite definicije i kazne za kršenje Unijinih mjera ograničavanja u skladu sa svojim upravnim i/ili kaznenim pravom upućuje na to da bi se ista povreda mogla kažnjavati različitim kaznama i na različitim provedbenim razinama. Time se potkopavaju ciljevi Unije za zaštitu međunarodnog mira i sigurnosti te očuvanje zajedničkih vrijednosti Unije. Stoga postoji posebna potreba za zajedničkim djelovanjem na razini Unije kako bi se riješilo pitanje kršenja Unijinih mjera ograničavanja u okviru kaznenog prava.

13. Kršenja Unijinih mjera ograničavanja imaju jasnu, a ponekad čak i inherentnu prekograničnu dimenziju. Ne samo da su počinitelji obično fizičke osobe i pravni subjekti koji djeluju na globalnoj razini nego u nekim se slučajevima Unijinim mjerama ograničavanja, kao što su ograničenja bankarskih usluga, čak i zabranjuje prekogranično poslovanje. Stoga je njihovo kršenje po definiciji postupanje na prekograničnoj razini koje iziskuje zajednički prekogranični odgovor na razini Unije.
14. Različite definicije i heterogene sankcije za kršenje Unijinih mjera ograničavanja na temelju upravnog i/ili kaznenog prava država članica prepreka su dosljednoj primjeni politike Unije o mjerama ograničavanja. Mogu čak dovesti do toga da počinitelji traže najpovoljniji pravni sustav te do njihova nekažnjavanja jer bi mogli odlučiti provoditi svoje aktivnosti u državama članicama u kojima su odgovori na kršenje Unijinih mjera ograničavanja blaži. Usklađivanjem bi se povećao i odvraćajući učinak sankcija za kršenje Unijinih mjera ograničavanja.
15. Kršenje Unijinih mjera ograničavanja trebalo bi se stoga smatrati „područjem kriminaliteta” jer ispunjava kriterije iz članka 83. stavka 1. UFEU-a.
16. Zajedničkim djelovanjem na razini Unije ne bi se samo pridonijelo stvaranju jednakih uvjeta u državama članicama te ojačali izvršavanje zakonodavstva i pravosudna suradnja u rješavanju kršenja Unijinih mjera ograničavanja; time bi se pridonijelo i stvaranju jednakih uvjeta na globalnoj razini u pogledu izvršavanja zakonodavstva i pravosudne suradnje s trećim zemljama u vezi s kršenjem Unijinih mjera ograničavanja.
17. Cilj ove Odluke, odnosno dodavanje kršenja Unijinih mjera ograničavanja područjima kriminaliteta utvrđenima u članku 83. stavku 1. UFEU-a, mora se postići na razini Unije. Stoga je u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim u članku 5. UEU-a. U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u tom članku, ova Odluka ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje tog cilja.
18. Stoga je, kao prvi korak, potrebno proširiti popis područja kriminaliteta iz članka 83. stavka 1. UFEU-a da bi se obuhvatilo kršenje Unijinih mjera ograničavanja kako bi se, kao drugi korak, omogućilo donošenje materijalnog sekundarnog zakonodavstva, među ostalim utvrđivanjem minimalnih pravila o definicijama i sankcijama za kršenje Unijinih mjera ograničavanja.
19. Ova Odluka ne bi trebala utjecati na djelovanja koja se mogu poduzeti u drugom koraku. Konkretno, u njoj se ne bi trebalo utvrđivati ni prejudicirati područje primjene ni sadržaj sekundarnog zakonodavstva koje će se naknadno predložiti.
20. U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 22 o stajalištu Danske, priloženog UEU-u i UFEU-u, Danska ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.
21. [nesudjelovanje:] U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, priloženog UEU-u i UFEU-u, te ne dovodeći u pitanje članak 4. navedenog protokola, Irska ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.

ILI [sudjelovanje:] U skladu s člankom 3. Protokola br. 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske u pogledu područja slobode, sigurnosti i pravde, priloženog UEU-u i UFEU-u, Irska je [pismom od ...] obavijestila da želi sudjelovati u donošenju i primjeni ove Odluke.

22. Ova bi Odluka trebala hitno stupiti na snagu sljedećeg dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije* kako bi se hitno omogućilo donošenje sekundarnog zakonodavstva kojim se uspostavljaju minimalna pravila o definicijama i sankcijama za kršenje Unijinih mjera ograničavanja,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Kršenje Unijinih mjera ograničavanja područje je kriminaliteta u smislu članka 83. stavka 1. UFEU-a.

Članak 2.

Ova Odluka stupa na snagu prvog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće
Predsjednik*