

Návrh opatrení na zabezpečenie efektívneho vykonávania medzinárodných sankcií, s osobitným zameraním na reštriktívne opatrenia prijaté v nadväznosti na situáciu na Ukrajine

Cieľom predkladaného materiálu je primárne zabezpečiť v podmienkach Slovenskej republiky riadne a efektívne vykonávanie reštriktívnych opatrení, ktoré prijala EÚ v nadväznosti na situáciu na Ukrajine. Získané poznatky by sa mali sekundárne využiť pri príprave návrhu revidovaného mechanizmu vykonávania medzinárodných sankcií všeobecne, vrátane vytvorenia koordinačného mechanizmu, ktorý v Slovenskej republike v súčasnosti absentuje. Materiál navrhuje súbor opatrení, ktoré umožnia identifikovať základné výzvy a navrhnúť postupy na vykonávanie reštriktívnych opatrení.

I. Zriadenie Ústrednej koordinačnej skupiny pre vykonávanie medzinárodných sankcií

Marcová Rada ministrov spravodlivosti a vnútorných vecí EÚ bola informovaná o zámere komisára EU pre spravodlivosť D. Reyndersa vytvoriť osobitnú styčnú skupinu pre vykonávanie niektorých typov reštriktívnych opatrení EÚ v reakcii na krízu na Ukrajine, ktorá by bola súčasťou širšej medzinárodnej koordinácie. Následne bola Európskou komisiou zriadená *Freeze and Seize Task Force*, kde na týždennej báze členské štáty informujú o stave vykonávania sankcií, ale aj o praktických problémoch, s ktorými sa pri ich výkone stretávajú. V nadväznosti na uvedené Ministerstvo spravodlivosti SR (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“) muselo pri určovaní kontaktného bodu za SR konštatovať, že *zákon č. 289/2016 Z.z. o vykonávaní medzinárodných sankcií (skrátene)* nestanovuje jednoznačne orgán (orgány), ktoré by plnili koordinačné funkcie pri vykonávaní medzinárodných sankcií.

Z dôvodu nedostatočne vyjasnených kompetencií vo vzťahu ku koordinácii vykonávania medzinárodných sankcií ministerstvo spravodlivosti iniciovalo vytvorenie neformálnej vnútroštátnej koordinačnej platformy pozostávajúcej zo zástupcov orgánov, ktoré sa už v minulosti s problematikou výkonu medzinárodných sankcií aktívne zaoberali.

Zároveň, za účelom plnenia základných úloh SR vo vzťahu k európskej *Freeze and Seize Task Force*, ministerstvo spravodlivosti dočasne plní funkcie kontaktného bodu za SR pre účely komunikácie s uvedenou *task force*.

Doterajšie rokovania neformálnej vnútroštátnej koordinačnej platformy jednoznačne poukázali na existujúci deficit v oblasti efektívneho výkonu medzinárodných sankcií. Neefektívnosť súčasného systému vykonávania medzinárodných sankcií v SR kritizoval v nedávnom hodnotení aj výbor Moneyval. Situácia je o to urgentnejšia, že typologický katalóg sankcií sa neustále rozširuje a už teraz sa predpokladá ich výkon všetkými úrovňami štátnej a verejnej správy, vrátane justičných orgánov a orgánov presadzovania práva. Nariadenia, ktorými sú publikované viaceré kľúčové reštriktívne opatrenia, sú dokonca záväzné pre všetky fyzické a právnické osoby, ktoré by ich mali priamo uplatňovať. Tento vnútroštátny deficit sa osobitne/výraznejšie prejavuje v situácii keď predmetom výkonu nie sú len cielené finančné sankcie na úseku boja proti financovaniu terorizmu a rozširovania zbraní hromadného ničenia (štandardy FATF).

V nadväznosti na uvedené sa preto navrhuje bezodkladne zriadiť Ústrednú koordinačnú skupinu pre vykonávanie medzinárodných sankcií, ktorá nahradí doterajšiu neformálnu medzirezortnú koordinačnú platformu. Ústredná koordinačná skupina by dočasne plnila úlohy chýbajúceho koordinačného orgánu, najmä:

- informačný kanál a diskusná platforma pre účely informovania o schválených sankciách;
- výmena operatívnych informácií o spôsobe vykonávania sankcií;
- zdieľanie dobrej praxe pri implementácii sankcií;
- príprava usmernení na vykonávanie sankcií tam, kde to nie je v súčasnosti jasné (najmä ak ide o nové typy sankcií, otázky efektívneho zaistenia a prepadnutia majetku alebo súbehu administratívnych a trestných sankcií),
- príprava usmernení na vykonávanie notifikačných povinností,
- preskúmanie možnosti trestnoprávneho postihu za porušenie povinností vyplývajúcich z medzinárodných sankcií,
- identifikácia nedostatkov zákona č. 289/2016 Z.z. a jeho praktického uplatňovania,
- preskúmanie možností určenia budúceho stáleho koordinačného orgánu (orgánov) na vykonávanie medzinárodných sankcií.

II. Reštriktívne opatrenia EÚ vo všeobecnosti

Reštriktívne opatrenia sa ustanovujú rozhodnutiami v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky („SZBP“). Návrh predkladá Vysoký predstaviteľ EÚ pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku. Rozhodnutie Rada prijíma jednomyseľne. Ak sa v rozhodnutí Rady ustanovuje zmrazenie aktív, prípadne iné druhy hospodárskych alebo finančných sankcií, takéto opatrenia sa musia vykonať nariadením Rady. Nariadením sa ustanovuje presný rozsah opatrení a podrobnosti ich vykonávania. Keďže nariadenie je všeobecne záväzným právnym aktom, je záväzné pre všetky fyzické aj právnické osoby.

Návrh nariadenia Rady predkladajú spoločne Vysoký predstaviteľ a Komisia na základe rozhodnutia Rady v oblasti SZBP. Rada o prijatí nariadenia Rady potom informuje Európsky parlament. Rozhodnutie Rady nadobúda účinnosť dňom jeho uverejnenia v Úradnom vestníku Európskej únie. Rozhodnutie Rady v oblasti SZBP a nariadenie Rady sa prijímajú spolu, aby účinky obidvoch právnych aktov platili naraz. Tento postup je mimoriadne dôležitý pri zmrazení aktív.

Všetky reštriktívne opatrenia sa neustále preskúmajú, aby sa zaručilo, že naďalej pomáhajú plniť stanovené ciele.

III. Prehľad reštriktívnych opatrení EÚ prijatých v nadväznosti na situáciu na Ukrajine

1. Reštriktívne opatrenia upravené v

- a. *rozhodnutí Rady **2014/145/SZBP** zo 17. marca 2014 o reštriktívnych opatreniach vzhľadom na konanie, ktorým sa naruša alebo ohrozuje územná celistvosť, zvrchovanosť a nezávislosť Ukrajiny (v znení neskorších predpisov)*
- a
- b. *nariadení Rady (EÚ) **269/2014** z 17. marca 2014 o reštriktívnych opatreniach vzhľadom na konanie narušajúce alebo ohrozujúce územnú celistvosť, zvrchovanosť alebo nezávislosť Ukrajiny (v znení neskorších predpisov)*

stanovujú cestovné obmedzenia a zmrazenie finančných prostriedkov a hospodárskych zdrojov, ktoré priamo alebo nepriamo vlastnia alebo kontrolujú fyzické alebo právnické osoby uvedené na sankčnom zozname (momentálne osoby z Ruska a Bieloruska). Okrem toho sa zakazuje poskytovať týmto osobám (priamo či nepriamo) nové finančné prostriedky alebo hospodárske zdroje.

2. Reštriktívne opatrenia upravené v

- a. *rozhodnutí Rady **2014/512/SZBP** z 31. júla 2014 o reštriktívnych opatreniach s ohľadom na konanie Ruska, ktorým destabilizuje situáciu na Ukrajine (v znení neskorších predpisov)* a
- b. *nariadení Rady (EÚ) **833/2014** z 31. júla 2014 o reštriktívnych opatreniach s ohľadom na konanie Ruska, ktorým destabilizuje situáciu na Ukrajine (v znení neskorších predpisov)*

sa zameriavajú na obmedzenie prístupu Ruska na kapitálový trh, obmedzenie obchodovania, vývozu, poskytovania technickej pomoci, financovania alebo finančnej pomoci na tovar a technológie s dvojakým použitím, tvar a technológie určené na použitie pri ťažbe ropy alebo rafinácii ropy, tovar a technológie použité v leteckom a vesmírnom priemysle, námornej plavbe, tovar a technológie, ktoré by mohli prispieť k vojenskému a technologickému zlepšeniu Ruska. Obmedzenia sa dotkli leteckej dopravy realizovanej dopravcami a lietadlami registrovanými v Rusku, resp. v súkromnom vlastníctve ruských právnických osôb alebo fyzických osôb. Obmedzilo sa tiež vysielanie, ktorým sa šíрили dezinformácie a propagandistická činnosť proti Únii a jej členským štátom.

3. Reštriktívne opatrenia upravené v

- a. *rozhodnutí Rady **2022/266/SZBP** z 23. februára 2022 o reštriktívnych opatreniach v reakcii na uznanie častí Doneckej a Luhanskej oblasti Ukrajiny, ktoré nie sú kontrolované vládou, a na nariadenie nasadenia ruských ozbrojených síl do týchto častí* a
- b. *nariadení Rady (EÚ) **2022/263** z 23. februára 2022 o reštriktívnych opatreniach v reakcii na uznanie častí Doneckej a Luhanskej oblasti Ukrajiny, ktoré nie sú kontrolované vládou, a na nariadenie nasadenia ruských ozbrojených síl do týchto častí.*

obmedzujú dovoz tovaru s pôvodom v separatistických oblastiach Ukrajiny, ktoré neboli osvedčené ukrajinskou vládou. Obmedzuje sa obchodovania s tovarom a technológiami a poskytovania služieb v oblastiach dopravy, telekomunikácií, energetiky a v súvislosti s ťažbou ropy, zemného plynu a nerastných surovín a obmedzenia sa dotýkajú aj služieb súvisiacich s cestovným ruchom.

Všetky tri okruhy reštriktívnych opatrení obsahujú aj ustanovenia o neuznávaní nárokov zo zmlúv či už v súdnom alebo inom konaní, ktorých plnenie bolo dotknuté zavedenými opatreniami.

Vo všetkých troch okruhoch je zakázané sa zúčastňovať na všetkých aktivitách, ktoré sa zakazujú, v prípade porušenia ktorých nastupujú sankcie prijaté členskými štátmi. Členské štáty

sú povinné informovať ostatné členské štáty, Komisiu a v niektorých prípadoch aj Radu, o všetkých udelených výnimkách z obmedzení, nedodržiavania zákazov stanovených právnymi nástrojmi a rozhodnutiach vydaných vnútroštátnymi súdmi v súvislosti s nimi. Členské štáty sú tiež povinné určiť príslušné orgány pre komunikáciu s Komisiou.

Podrobnejší prehľad uvedených reštriktívnych opatrení je uvedený v **prílohe č. 1**

IV. Analýza povinností a identifikácia príslušných orgánov na vykonávanie medzinárodných sankcií

Materiál ukladá všetkým rezortom povinnosť analyzovať rozsah povinností vyplývajúcich z reštriktívnych opatrení prijatými v nadväznosti na konflikt na Ukrajine a prijať návrhy za účelom odstránenia nedostatkov, ktoré bránia ich efektívnemu vykonávaniu, vrátane, ak je to potrebné, navrhnutím nových mechanizmov potrebných pre efektívne vykonávanie uvedených reštriktívnych opatrení a jeho kontrolu.

Úvodná analýza by mala vychádzať z prílohy č. 1, v ktorej sa nachádza detailnejší prehľad jednotlivých reštriktívnych opatrení a súčasne poskytuje priestor pre určenie príslušných a vykonávajúcich orgánov podľa ustanovení zákona č. 289/2016 Z.z., informácie o spôsobe implementácie a notifikačných povinnostiach. Uvedené má slúžiť na získanie úvodného konkrétnejšieho prehľadu o spôsobe vykonávania reštriktívnych opatrení a identifikovať prípadné nedostatky.

V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že iba v nadväznosti na konflikt na Ukrajine sa zmrazenie (zaistenie) finančných prostriedkov a hospodárskych zdrojov sa vzťahuje v súčasnosti na viac ako 900 osôb a tento zoznam sa priebežne rozširuje, pričom postihovaný by mal byť majetok ktorý vlastní tieto osoby aj nepriamo, predovšetkým ako koneční užívatelia výhod. Okrem toho je samozrejme nutné priebežne vykonávať aj všetky ostatné platné medzinárodné sankcie, čo znamená, že počet osôb priamo podliehajúcich sankciám je viac ako 3000.

V. Zabezpečenie informačnej povinnosti

Z príslušných rozhodnutí Rady, nariadení Rady a samotného zákona č. 289/2016 Z.z. vyplývajú početné notifikačné a oznamovacie povinnosti, ktoré sa vzťahujú najmä na:

- informovanie o vykonaných opatreniach,
- informovanie o nevykonaných opatreniach na základe povolenej výnimky,
- informovanie dotknutej osoby.

Mal by sa vytvoriť funkčný mechanizmus informovania všetkých subjektov zodpovedných za výkon reštriktívnych opatrení až po samotné orgány výkonu (napr. kataster, okresné úrady, súdy a pod.). Cieľom je zabezpečiť, aby Slovenská republika bola schopná jednak medzinárodné sankcie efektívne vykonávať, vyhodnocovať ich vykonávanie a súčasne aj priebežne informovať o vnútroštátnej implementácii sankcií na úrovni EÚ.

VI. Analýza súbeh administratívnych a trestných sankcií

Charakter opatrení ukladaných príslušnými nariadeniami Rady je administratívny a vedomé a úmyselné porušenie ukladaných reštriktívnych opatrení by malo byť predmetom primeraných, odradzujúcich a účinných sankcií. Sankcie, ktoré ukladá zákon 289/2016 Z.z. majú administratívny charakter, a to na úrovni priestupkov (§ 21) a iných správnych deliktov

(§ 22). Vzhľadom na ich výšku a charakter je však otázne, či naplňajú kritériá uložené nariadeniami.

Majetok zaistený na základe medzinárodných sankcií nemôže byť predmetom prepadnutia / zhabania, ibaže by bol súčasne predmetom trestného konania pri naplnení niektorej z existujúcich skutkových podstát v Trestnom zákone. Trestný zákon pozná viacero skutkových podstát, k porušeniu ktorých by mohlo dôjsť súčasne s porušením medzinárodnej sankcie, alebo dôsledkom porušenia ktorých bola medzinárodná sankcia udelená. Medzi tieto patria napr. trestný čin

- teroristického útoku, niektorých foriem účasti na terorizme alebo financovania terorizmu
- porušenia predpisov o štátnych technických opatreniach na označenie tovaru
- legalizácie výnosu z trestnej činnosti
- porušovania predpisov o obehu tovaru v styku s cudzinou
- porušovania predpisov o nakladaní s kontrolovaným tovarom a technológiami
- porušovania nedovoleného ozbrojovania a obchodovanie so zbraňami alebo
- nedovolenej výroby a držania jadrových materiálov, rádioaktívnych látok, vysoko rizikových chemických látok a vysoko rizikových biologických agensov a toxínov

V tomto kontexte by však mala byť analyzovaná možnosť jednoduchšieho prepadnutia vecí alebo majetku v prípade porušenia výkonu medzinárodných sankcií, vrátane možnosti zavedenia všeobecnej skutkovej podstaty trestného činu porušenia medzinárodných sankcií, po vzore niektorých iných členských štátov EÚ. Predmetom diskusie by preto mala byť aj otázka potreby zavedenia trestnoprávných sankcií, osobitne majetkovej povahy.

VII. Pripraviť návrh na zefektívnenie mechanizmu na vykonávanie medzinárodných sankcií všeobecne

Ako bolo uvedené, existencia stáleho koordinačného orgánu (alebo orgánov) pre vykonávanie medzinárodných sankcií sa javí v súčasnosti ako kľúčový nedostatok. Poznatky získané Ústrednou koordinačnou skupinou by sa mohli využiť na prípravu návrhu na zefektívnenie fungovania súčasného mechanizmu na vykonávanie medzinárodných sankcií všeobecne a súčasne na určenie koordinačného orgánu alebo orgánov, a na definovanie úloh.

Vzhľadom na skutočnosť, že zmrazovanie finančných prostriedkov a hospodárskych zdrojov, si vyžaduje najširšiu vnútroštátnu koordináciu, ako vhodné sa javí analyzovať možnosti rozšírenia kompetencií Úradu na správu zaisteného majetku, ktoré by zahŕňalo koordinačné právomoci v oblasti implementácie medzinárodných sankcií pre účely zaistovania vecí alebo majetku. Pre zabezpečenie efektívneho výkonu tohto druhu sankcií sa javí ako potrebné aj rozšírenie kompetencií Úradu o výkon majetkových rozhodnutí vydaných v trestnom konaní a o problematiku navracania majetku (*asset recovery*).