

KRŠITEV OMEJEVALNIH UKREPOV EVROPSKE UNIJE KOT 'EVROPSKO KAZNIVO DEJANJE' IN ZASEG ZASEBNEGA PREMOŽENJA ZA ZAGOTOVITEV REPARACIJ UKRAJINI**

Povzetek. EU je v odziv na situacijo v Ukrajini sprejela številne omejevalne ukrepe zoper Rusijo z namenom doseči spoštovanje zadevnih mednarodnopravnih obveznosti s strani te države, pri čemer je vse bolj v ospredju obveznost Rusije zagotoviti reparacije za škodo, nastalo v okviru agresije. Ta članek analizira nedavno sprejeto Direktivo o opredelitvi kaznivih dejanj in sankcij za kršitev omejevalnih ukrepov Unije ter Direktivo o povrnitvi in odvzemu sredstev, ki harmonizirata opredelitev kršitve in izogibanja omejevalnim ukrepom EU kot »evropsko kaznivo dejanje« na podlagi 83. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) ter opredeljujeta sankcije za te kršitve, vključno z zasegom premoženja in možnostjo prenosa tako zaseženega premoženja Ukrajini. Države članice so do sedaj to področje urejale skladno z njihovo nacionalno zakonodajo, pri čemer so predpisovale različne civilne, upravne in kazenske sankcije za kršitve omejevalnih ukrepov. Pri novi ureditvi gre za poenotenje nacionalne zakonodaje držav članic z namenom povečanja učinkovitosti in preprečevanja izogibanja sankcijskim režimom EU. Vendar pa se hkrati zdi, da EU v tem primeru uporablja vzvode kazenskega prava za uveljavitev političnih in gospodarskih interesov unije, med drugim tudi zasega in prenosa premoženja za obnovo Ukrajine, pri čemer pa nova ureditev kršitve omejevalnih ukrepov tudi občutno zaostruje kazenskopravno ureditev v državah članicah ter sproža nekatera pomembna kazenskopravna vprašanja.

Ključni pojmi: omejevalni ukrepi, Evropska unija (EU), Direktiva o opredelitvi kaznivih dejanj in sankcij za kršitev omejevalnih ukrepov Unije, Direktiva o povrnitvi in odvzemu sredstev, zaseg premoženja, reparacije.

* Dr. Maruša T. Veber, docentka in raziskovalka, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Slovenija, marusa.veber@pf.uni-lj.si; dr. Miha Hafner, docent, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Slovenija.

** Izvirni znanstveni članek.
DOI: 10.51936/tip.62.3.527

UVOD

Evropska unija (EU) je od začetka ruske agresije v Ukrajini februarja 2022 (Resolucija GS OZN ES-11/2 2022) sprejela sedemnajst svežnjev obsežnih omejevalnih ukrepov (sankcij) zoper Rusijo z namenom doseči spoštovanje zadevnih mednarodnopravnih obveznosti s strani te države (European Council 2025), vključno s plačilom reparacij Ukrajini.¹ Obseg zamrznjenega državnega in zasebnega premoženja je neprimerljiv s preteklimi zgodovinskimi primeri, pri čemer naj bi vsota zamrznjenega ruskega premoženja na globalni ravni presegala 330 milijard ameriških dolarjev (US Department of the Treasury 2022). Polega tega so EU in nekatere države napovedale tudi možnost zasega zamrznjenega ruskega premoženja z namenom zagotovitve sredstev za obnovo Ukrajine, ki naj bi po nekaterih ocenah terjala več kot 380 milijard EUR (Uredba EU 2024/792, odst. 7) oziroma 400 milijard ameriških dolarjev (World Bank Group 2023). Medtem ko zaseg državnega premoženja v obliki obveznic Ruske centralne banke odpira številna mednarodnopravna vprašanja, vključno z vprašanjem imunitet, ki tudi na ravni EU še niso bila razrešena (Franchini 2024, Webb 2023, Wuerth 2018), pa so bile na področju zasega zasebnega premoženja v EU sprejete pomembne zakonodajne spremembe, ki med drugim omogočajo zaseg premoženja v okviru kazenskih postopkov, ki se nanašajo na omejevalne ukrepe.

Ta članek analizira nedavno sprejeto Direktivo o opredelitvi kaznivih dejanj in sankcij za kršitev omejevalnih ukrepov Unije ter Direktivo o povrnitvi in odvzemu sredstev, ki harmonizirata opredelitev kršitve in izogibanja omejevalnim ukrepom EU, kot »evropsko kaznivo dejanje« na podlagi 83. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) ter opredeljujeta sankcije za te kršitve, vključno z zasegom premoženja in možnostjo prenosa tako zaseženega premoženja Ukrajini. Države članice so do sedaj to področje urejale skladno z njihovo nacionalno zakonodajo, pri čemer so predpisovale različne civilne, upravne in kazenske sankcije za kršitve omejevalnih ukrepov. Zdaj pa bi morale implementirati novo evropsko ureditev in torej sprejeti tudi ustrezne spremembe nacionalnih zakonodaj.² Zdi se, da gre pri novi ureditvi za uporabo vzvodov kazenskega prava za doseganje političnih in gospodarskih interesov EU, pri čemer pa nova ureditev kršitve omejevalnih ukrepov tudi občutno zastruje kazenskopravno ureditev v državah članicah ter hkrati sproža nekatera pomembna kazenskopravna vprašanja. Avtorja se do predvidenih sprememb opredelita z vidika slovenskega

¹ Članek je bil pripravljen v okviru raziskovalnega dela prve avtorice na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani pri podoktorskem temeljnem raziskovalnem projektu »Zaseg državnega in zasebnega premoženja v mednarodnem pravu: opredelitev relevantnih pravnih pravil in razjasnitev pogojev, ki uokvirjajo in zamejujejo zaseg zamrznjenih sredstev v luči situacije v Ukrajini« (Z5-50167), ki ga sofinancira Javna agencija za raziskovalno in inovacijsko dejavnost Republike Slovenije (ARIS).

² Evropska komisija je julija 2025 sprožila postopek zoper 18 držav članic, vključno s Slovenijo, ki niso ustrezno implementirale Direktive 2024/1226 do 20. maja. Te države imajo na voljo dva meseca, da se odzovejo in ustrezno implementirajo novo ureditev. Če pri tem ne bi bile uspešne, Komisija proti njim lahko sproži postopek pred Sodiščem EU. Commission takes action to ensure complete and timely transposition of EU directives, 24. julij 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_25_1842.

pravnega reda, zlasti Zakona o omejevalnih ukrepih, ki jih Republika Slovenija uvede ali izvaja skladno s pravnimi akti in odločitvami, sprejetimi v okviru mednarodnih organizacij (ZROUPAMO) ter Kazenskega zakonika (KZ-1). Na podlagi analize omenjenih direktiv in relevantne nacionalne zakonodaje ugotavljata, da je nova ureditev kršitve omejevalnih ukrepov občutno bolj kaznovalna, saj na primer uvaja specifične izvršitvene oblike kaznivega dejanja kršitve omejevalnih ukrepov, inkriminira ravnanje, ki je izvršeno v »hudi malomarnosti« ter znatno viša kazenske sankcije za pravne osebe.

Preden nadaljujemo s podrobnejšo analizo teh vprašanj, je treba poudariti, da se prispevek omejuje zgolj na vprašanja, povezana z zasegom zasebnega premoženja, pri čemer ne obravnava pomembnih in zahtevnih mednarodnopravnih vprašanj, povezanih z morebitnim zasegom državnega premoženja. Poleg tega ta prispevek primerjalnopravno ne obravnava ureditve zasega zasebnega premoženja v povezavi s situacijo v Ukrajini v drugih državah članicah EU ali na primer Združenih državah Amerike in Kanadi, čeprav sta ti dve državi že sprejeli pravno podlago, ki bo omogočala zaseg zasebnega in državnega ruskega premoženja z namenom financiranja obnove Ukrajine.³ V prispevku tudi niso podrobneje obravnavana vprašanja s področja varstva človekovih pravic, ki jih sproža nova ureditev, na primer vprašanje sorazmernosti kazenskih sankcij, kot izhajajo iz nove evropske ureditve z vidika 49. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah,⁴ ter razmerja med direktivama 2024/1226 in 2024/1260 ter lastninsko pravico, kot izhaja iz 17. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in svoboščin.

Po tem krajšem uvodu je v nadaljevanju prispevka nova evropska ureditev postavljena v kontekst širših prizadevanj EU in mednarodne skupnosti za zagotovitev sredstev za obnovo Ukrajine in obveznosti Rusije zagotoviti reparacije za škodo, povzročeno s protipravnimi ravnanji. V nadaljevanju je predstavljena postopna harmonizacija kazenskega prava v okviru EU, ki je vodila do nove kazenskopravne ureditve na področju omejevalnih ukrepov. Temu sledi analiza Direktive o opredelitvi kaznivih dejanj in sankcij za kršitev omejevalnih ukrepov Unije ter Direktive o povrnitvi in odvzemu sredstev. V tem delu je podrobno predstavljena nova ureditev, ki kršitev in izogibanje omejevalnim ukrepom določa kot »evropsko kaznivo dejanje« in omogoča zaseg premoženja v okviru kazenskih postopkov, povezanih z omejevalnimi ukrepi, s posebnim poudarkom na upravljanju zamrznjenega premoženja in možnega prenosa zaseženega premoženja Ukrajini. Predstavljena je tudi dosedanja ureditev kršitve omejevalnih ukrepov v slovenskem pravnem redu in podana ocena sprememb, ki bodo potrebne pri implementaciji nove evropske ureditve. Hkrati se članek v tem delu kritično opredeli do nekaterih vidikov direktiv, kot sta na primer možnost

³ Glej npr. Statutes of Canada 2022, Bill C-19 (Royal Assent), Division 31 (Economic sanctions), ki je spremenil Special Economic Measures Act in vzpostavil režim, ki omogoča zaseg premoženja, zamrznjenega na podlagi sankcij.

⁴ Več o tem glej Bernardini 2024.

sojenja v nenavzočnosti in inkriminacija kaznivega dejanja kršitve omejevalnih ukrepov, celo če je storjeno iz hude malomarnosti. Članek se zaključi s sklepnimi mislimi.

MEDNARODNOPRAVNA OBVEZNOST RUSIJE ZAGOTOVITI REPARACIJE

Obveznost Rusije zagotoviti reparacije za škodo, ki jo s svojimi protipravnimi ravnanji povzroča Ukrajini, mednarodnopravno ni sporna. Na podlagi 31. člena Členov o odgovornosti držav za mednarodno protipravna dejanja (ARSIWA) ima država, odgovorna za mednarodno protipravno dejanje, »obveznost popolne reparacije za škodo, ki jo je povzročilo mednarodno protipravno dejanje«, ⁵ pri čemer škoda vključuje vsako materialno ali nematerialno škodo, povzročeno s protipravnim dejanjem. Obveznost plačila reparacij je del običajnega mednarodnega prava, ki jo je v svoji sodni praksi potrdilo tudi Meddržavno sodišče (MS), ⁶ in izhaja tudi iz običajnega mednarodnega prava oboroženih spopadov, na podlagi katerega je država, odgovorna za kršitve mednarodnega prava oboroženih spopadov, »dolžna zagotoviti polno povrnitev povzročenih izgub ali škode« (Henckaerts 2008, Pravilo 150). ⁷ Ob tem morajo reparacije, kolikor je mogoče, izničiti oziroma odpraviti vse posledice nezakonitega dejanja (Case Concerning the Factory at Chorzów 1927, 47). Poleg tega mora biti povračilo, kolikor je mogoče, namenjeno vsem, ki so utrpeli škodo zaradi mednarodno protipravnega ravnanja (Ahmadou Sadio Diallo 2012, odst. 57). Skladno s 34. členom ARISWA so reparacije lahko zagotovljene v obliki povrnitve v prejšnje stanje, odškodnine ali zadoščenja, bodisi posamično bodisi v kombinaciji. Zlasti v primerih vojnih reparacij, ko je povrnitev v prejšnje stanje praviloma materialno nemogoča, je odškodnina smatrana kot primerna oblika reparacij (35. člen ARSIWA).

Obveznost plačila reparacij s strani Rusije je bila nedavno potrjena v Resoluciji Generalne skupščine Organizacije združenih narodov (GS OZN) L.6/2022, ki je bila sprejeta s 94 glasovi za, 13 proti in 74 vzdržanimi glasovi. V resoluciji je GS OZN poudarila, da mora Rusija odgovarjati za vse kršitve mednarodnega prava, ki vključujejo agresijo, mednarodno pravo oboroženih spopadov in mednarodno pravo človekovih pravic, pri čemer mora Rusija nositi tudi pravne posledice svojih protipravnih ravnanj, vključno z obveznostjo plačila reparacij za škodo. GS OZN je poleg tega pozvala k vzpostavitvi mednarodnega mehanizma za reparacije, ki izhajajo iz mednarodno protipravnih ravnanj Rusije zoper Ukrajino, in priporočila vzpostavitev mednarodnega registra za škodo, kamor bi

⁵ Glej tudi Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area 2018, str. 26, odst. 30; Ahmadou Sadio Diallo 2010, str. 691, odst. 161; Avena and Other Mexican Nationals 2004, 59, odst. 119; Gabčíkovo-Nagymaros Project 1997, 80, odst. 150. Glej tudi T. Veber 2025.

⁶ V nedavni odločitvi o reparacijah v primeru Armed Activities on the Territory of the Congo (2022, odst. 100) je MS poudarilo, da je v mednarodnem pravu uveljavljeno pravilo, v okviru katerega kršitev mednarodnega prava vključuje obveznost povrnitve škode v ustrezni obliki. Glej tudi 35. in 36. člen ARSIWA in Case Concerning the Factory at Chorzów 1927, 21.

⁷ Glej tudi: Resolucija GS OZN 60/147, 2005.

lahko vse pravne in fizične osebe, kot tudi Ukrajina, vlagale dokaze in zahteve za škodo, izgubo in poškodbe (Resolucija GS OZN L.6/2022, odst. 2–4). Na podlagi te resolucije je bil kasneje v okviru Sveta Evrope vzpostavljen register škode, povzročene z agresijo Ruske federacije proti Ukrajini (Council of Europe 2025).

Obveznost Rusije zagotoviti reparacije, kar je posledica njenih kršitev mednarodnega prava (npr. agresije in prepovedi uporabe sile), je večkrat poudarila tudi EU, pri čemer je podpora Ukrajini ključna prednostna naloga EU:⁸

Rusija mora v celoti odgovarjati in plačati za ogromno škodo, povzročeno z njeno vojno agresijo proti Ukrajini, ki je očitna kršitev Ustanovne listine Združenih narodov. (Uredba EU 2024/792, odst. 47)

Ob vzpostavitvi instrumenta za Ukrajino je EU izrecno poudarila, da je treba preučiti možnosti uporabe zaseženih sredstev za namen reparacij in obnovo Ukrajine:

Med drugim je pomembno, da se v usklajevanju z mednarodnimi partnerji doseže napredek glede tega, kako bi lahko v skladu z veljavnimi pogodbenimi obveznostmi ter s pravom Unije in mednarodnim pravom izredne prihodke, ki jih imajo zasebni subjekti in ki izhajajo neposredno iz ruskih imobiliziranih sredstev, usmerili v podporo za Ukrajino ter njeno okrevanje in obnovo. (Uredba EU 2024/792, odst. 47)

Skladno s temi odločitvami je tudi v zakonodajo s področja kaznivega dejanja omejevalnih ukrepov EU vključena možnost prenosa zaseženega premoženja Ukrajini. Direktiva o povrnitvi in odvzemu sredstev tako na primer izrecno predvideva možnost držav članic, da brez poseganja v veljavno mednarodno pravo predmete, uporabljene za kazniva dejanja, premoženjske koristi ali premoženje, ki je bilo odvzeto v povezavi s kaznivimi dejanji, ki se nanašajo na sankcije EU, uporabijo tako, da s tem prispevajo k mehanizmom za podporo tretjim državam, ki se soočajo z razmerami, na katere se je Unija odzvala s sprejetjem omejevalnih ukrepov, zlasti v primerih vojne agresije (Direktiva (EU) 2024/1260, člen 19(2)).

Pri tem se postavlja vprašanje, kakšno vlogo ima lahko mednarodna organizacija, kot je EU, ki neposredno ni vpletena v rusko-ukrajinski konflikt,⁹ pri zagotovitvi reparacij v korist ene od strani (Ukrajine). Običajno države zahteve

⁸ »Glede na škodo, ki jo je vojna agresija Rusije povzročila ukrajinskemu gospodarstvu, družbi in infrastrukturi, bo Ukrajina potrebovala znatno podporo in institucionalno zmogljivost za ohranjanje svojih funkcij, pa tudi kratkoročno pomoč in pomoč za hitro okrevanje, obnovo in modernizacijo države. Ukrajina bo potrebovala celovito podporo za 'boljšo obnovo' z okrevanjem, osredotočenim na ljudi, kar bo ustvarilo temelje za svobodno, kulturno živahno in uspešno državo z odpornim gospodarstvom, ki bo dobro vključena v evropsko in svetovno gospodarstvo, vpeta v vrednote Unije ter bo napredovala na poti pristopa k Uniji.« Uredba EU 2024/792, odst. 2 in 10.

⁹ Za nasprotno mnenje glej Hofer 2023.

glede vojnih reparacij naslavlja v medsebojnih dogovorih, če dogovor ni mogoč, pa predajo zadevo v odločanje mednarodnim sodiščem.¹⁰ Ni pa obstoječe prakse, ko bi države ali mednarodne organizacije enostransko zahtevale reparacije v imenu oškodovane države. Obravnava tega vprašanja presega namen tega prispevka, omenimo lahko zgolj najpogostejše uporabljeni argument, ki se pojavlja v kontekstu ukrepov EU: na podlagi erga omnes narave obveznosti prepovedi agresije v mednarodnem pravu imajo tudi subjekti, ki niso neposredno prizadeti s protipravnim ravnanjem (EU), upravičenje, da sprejemajo pravno dopustne ukrepe proti državi kršiteljici za zagotovitev prenehanja kršitve (T. Veber 2024, str. 28; T. Veber 2022, str. 95–102) in reparacije v interesu oškodovane države ali upravičencev do obveznosti, ki je bila prekršena (48. in 54. člen ARSIWA). Gre za zelo pomembno vprašanje, ki pa v tem prispevku ne bo podrobneje obravnavano.¹¹ V nadaljevanju se članek osredini na pregled novo sprejete ureditve na področju kršitev omejevalnih ukrepov, s posebnim poudarkom na zasegu premoženja v okviru kazenskih postopkov in mogočem prenosu tega premoženja Ukrajini.

POSTOPNA HARMONIZACIJA KAZENSKEGA PRAVA V OKVIRU EU – POT DO SPREJEMA NOVIH DIREKTIV

Ob novo sprejeti ureditvi se sproža vprašanje, ali je smiselno in primerno interese EU v povezavi z rusko agresijo na Ukrajino uveljavljati tudi z mehanizmi kazenskega prava EU. Da bi lažje razumeli, zakaj takšni kazenskopravni ukrepi sprožajo določene pomisleke, se moramo na kratko ozreti v zgodovino razvoja t. i. evropskega kazenskega prava. Kazensko pravo omogoča najbolj intenzivne posege v temeljne človekove pravice, zato se v tej pravni panogi nemara najizraziteje kaže suverena moč posamezne države (Ramsay, 5–8).¹² To je povezano z legitimnim interesom držav, da same opredelijo tako najhujše kršitve pravnega reda, na katere se bodo odzvale s kazenskopravnimi sankcijami, kot tudi pod kakšnimi pogoji in na kakšne načine jih bodo sankcionirale. Podobno kot so države zadržane pri prenosu kazenskopravnih suverenih pravic na mednarodna kazenska sodišča, kar izhaja iz pogosto zapletenega odnosa med načelom suverenosti in mednarodnim kazenskim pravom (Cryer 2006, 979–1000), so bile države članice EU izjemno previdne in zadržane pri ideji, da bi se posameznim delom svoje suverenosti na področju kazenskega prava odrekle in ga prepustile v urejanje Uniji kot nadnacionalni tvorbi. Razvoj evropskega kazenskega prava je bil zato v primerjavi z drugimi pravnimi področji znotraj EU drugačen in sprva počasen, kompleksen, parcialen ter zaradi mnogoterosti interesov držav članic zaznamovan s številnimi kompromisnimi rešitvami. Začetki sodelovanja med državami članicami EU na področju kazenskih zadev segajo v obdobje Pogodbe

¹⁰ Glej na primer *Armed Activities on the Territory of the Congo* 2022.

¹¹ Več o tem glej: Hathaway, Mills, Poston (2024).

¹² Splošno o suverenosti v mednarodnem pravu glej Besson 2011.

iz Maastrichta (člen K.1, Pogodba o Evropski uniji 1992), znatnemu razvoju t. i. »evropskega kazenskega prava« pa smo bili priča zlasti po uveljavitvi Lizbonske pogodbe (Öberg 2024, 4–10; Zoumpoulakis, 333–45).

V tem dolgem in zapletenem procesu geneze evropskega kazenskega prava lahko prepoznamo dve vsebinski področji harmonizacije, ki imata obe kot ključen cilj zagotoviti visoko raven varnosti na celotnem ozemlju EU. To sta področji kazenskega postopkovnega in materialnega prava (Schroeder 2020, 144–46). Prvo stremi k ureditvi čim bolj gladkega sodelovanja med pravosodnimi organi posameznih držav članic pri preiskovanju in pregonu kaznivih dejanj s čezmejnimi elementi. To področje temelji na načelu medsebojnega zaupanja med državami članicami ter omogoča skoraj samodejno in razmeroma hitro vzajemno priznavanje pravosodnih odločb iz drugih držav članic. Dva primera v širokem naboru mehanizmov vzajemnega priznavanja, ki v praksi izjemno dobro delujeta, sta evropski nalog za prijetje in predajo (Okvirni sklep Sveta 2002/584/PNZ) in evropski preiskovalni nalog (Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2014/41/EU). Prvi omogoča izročanje obdolženih oseb, drugi pa pridobivanje in posredovanje dokazov v druge države članice z namenom izvedbe kazenskih postopkov. Na tem področju Unija zagotavlja tudi močno institucionalno podporo z agencijami, kot so Europol, Eurojust in Evropsko javno tožilstvo.

Za našo razpravo pa je bolj zanimivo približevanje kazenskopravnih ureditev na področju materialnega prava. To temelji na predpostavki obstoja skupnih temeljnih vrednot znotraj EU, ki jih lahko države članice najučinkoviteje zavarujejo s čimbolj poenoteno kaznovalno politiko (Schroeder 2020). Podlago za harmonizacijo na področju kazenskega materialnega prava daje 83. člen PDEU. Ta dopušča, da lahko evropski zakonodajalec določa »minimalna pravila glede opredelitve kaznivih dejanj in sankcij na področju posebno hudih oblik kriminala s čezmejnimi posledicami zaradi narave ali učinkov teh dejanj ali zaradi posebne potrebe po skupnem boju proti njim« (83(1). člen PDEU). Vendar v nadaljevanju ta določba področja kriminalitete, pri čemer ima EU to pristojnost, izrecno omeji na terorizem, trgovino z ljudmi in spolno zlorabo žensk in otrok, nedovoljen promet s prepovedanimi drogami in orožjem, pranje denarja, korupcijo, ponarejanje plačilnih sredstev, računalniški kriminal in organizirani kriminal.

Na navedenih področjih je bila v preteklih letih sprejeta vrsta zakonodajnih aktov, ki je v državah članicah EU, če že ne povsem poenotila, vsaj znatno približala opredelitve zadevnih kaznivih dejanj in predvidenih kazni zanje. Vendar je že na prvi pogled očitno, da kršitev omejevalnih ukrepov Unije ne sodi v nobeno izmed naštetih kategorij kriminalitete.¹³ V tem pogledu je zanimivo, da je zakonodajalec za namen sprejetja Direktive o opredelitvi kaznivih dejanj in sankcij za kršitev omejevalnih ukrepov Unije prvič v zgodovini razširil navedeni katalog kaznivih dejanj (Sklep Sveta (EU) 2022/2332, odst. 7, 9). To pooblastilo mu daje

¹³ Le delno se sicer prekriva z nedovoljenim prometom z orožjem.

nadaljnja določba prvega odstavka 83. člena PDEU, ki pravi: »Glede na razvoj kriminala lahko Svet sprejme sklep, s katerim opredeli druga področja kriminala, ki ustrezajo merilom iz tega odstavka.«

Po oceni Sveta torej razvoj kriminala, zaradi vojaške agresije Rusije v Ukrajini, pomeni izjemne okoliščine, ki terjajo razširitev tega nabora tudi na področje kršitve omejevalnih ukrepov (Sklep Sveta (EU) 2022/2332, odst. 7, str. 18–21):

Zaradi takih kršitev lahko posamezniki in subjekti, katerih sredstva so zamrznjena ali katerih dejavnosti so omejene, še naprej dostopajo do svojih sredstev in podpirajo režime, na katere se nanašajo omejevalni ukrepi Unije, ali pa imajo še naprej dostop do državnih sredstev, ki so bila odtujena. Podobno lahko tudi denar, ustvarjen z izkoriščanjem blaga in naravnih virov, s katerimi se trguje tako, da se krši omejevalne ukrepe Unije, omogoča, da režimi, za katere veljajo ti omejevalni ukrepi, kupijo orožje, s katerim izvajajo kazniva dejanja. Kršitev omejevalnih ukrepov Unije v zvezi s trgovanjem bi lahko prispevala tudi k nezakonitemu izkoriščanju naravnih virov v jurisdikciji, na katero se nanašajo ti omejevalni ukrepi.
(Sklep Sveta (EU) 2022/2332, odst. 10)

Odločitev Sveta o razširitvi pristojnosti je zanimiva iz več razlogov in terja kritično presojo. Postavlja se vprašanje, ali je razvoj kriminala, ki se dogaja zaradi vojaške agresije Rusije v Ukrajini, in učinkovito izvajanje politike Unije o omejevalnih ukrepih v povezavi s to situacijo (Sklep Sveta (EU) 2022/2332, odst. 7, 9) legitim razlog za širitev dometa kazenskega prava EU in ali kršitev omejevalnih ukrepov EU resnično sodi v kategorijo posebno hudih oblik kriminalitete, za katere so se bile države članice pripravljene odpovedati svoji polni kazenskopravni suverenosti. Asp (2012, 87) poudarja, da zgolj obstoj politične volje za skupni kazenskopravni odziv Unije ne zadostuje za takšno širitev pristojnosti. Öberg (2024, 84–86) na drugi strani vseeno zagovarja stališče, da gre pri kršitvi omejevalnih ukrepov za napad na jasno skupno politiko Unije, ki vsebuje tudi očiten čezmejni element. Kljub temu pa ni mogoče prezreti dejstva, da kršitev omejevalnih ukrepov ne predstavlja klasičnih oblik kriminalitete, ki bi bile kaznive v vseh državah članicah, temveč gre, kot bo prikazano v nadaljevanju, v prvi vrsti za kršitev pravil EU, ki zasledujejo njene interese in cilje na področju skupne zunanje in varnostne politike. Ta je v veliko večji meri podvržena vsakokratnim političnim in gospodarskim interesom Unije in njenih članic, in zato spremenljiva ter pogosto nekonsistentna (kar se nenazadnje kaže v različnem odzivu Unije na hude kršitve mednarodnega prava v Ukrajini in Gazi) (T. Veber 2024, 32).

Kazensko pravo pa, še zlasti v nadnacionalnem kontekstu, svojo legitimnost gradi na zaščiti temeljnih in večinoma univerzalno sprejetih vrednot in pravnih dobrin. Njegovi najpomembnejši atributi so predvidljivost, stabilnost in konsistentnost. Predvsem pa kazenskopravna doktrina poudarja, da kazensko pravo

temelji na načelu ultima ratio (Bavcon et al. 2014). To pomeni, da je smiselno in utemeljeno po njem poseči šele, ko družbenih interesov in vrednot ni mogoče učinkovito zaščititi z nobenimi drugimi pravnimi, političnimi in družbenimi mehanizmi. V tej luči se tako smelo poseganje po arzenalu kazenskega prava in s tem omogočanje širjenja kazenskopravne represije za sankcioniranje kršitev omejevalnih ukrepov kaže kot vprašljivo. Poraja se namreč pomislek instrumentalizacije kazenskega prava za aktualne politično-gospodarske interese Unije, in s tem ne le za prekomerno omejevanje kazenskopravne suverenosti držav članic, temveč tudi za nesorazmerno poseganje v temeljene pravice posameznikov, ki jih med drugim zagotavlja tudi Listina Evropske unije o temeljnih pravicah.

Gre za pomisleke, ki so v kontekstu obravnavane ureditve kaznivega dejanja kršitve omejevalnih ukrepov pomembni, saj je kaznovalni odziv v obeh obravnavanih direktivah razmeroma močan in bo v večini držav, tudi v Sloveniji, zahteval znatno zvišanje ravni kazenske represije in širil možnosti poseganja v premoženjske pravice posameznikov. V zvezi s tem Bernardini (2024) opozarja, da Direktiva o opredelitvi kaznivih dejanj in sankcij za kršitev omejevalnih ukrepov Unije od držav članic zahteva uzakonitev nesorazmerno visokih kazni, za katere se zdi, da jih je evropski zakonodajalec določil precej arbitrarno. Da bi lažje razumeli obseg sprememb in njihov vpliv na obstoječ kazenskopravni sistem, sta v nadaljevanju natančneje predstavljeni vsebina obeh direktiv ter analiza posledic, ki jih bodo uvedene spremembe vnesle v slovenski pravni prostor.

KRŠITEV OMEJEVALNIH UKREPOV KOT »EVROPSKO KAZNIVO DEJANJE«, KI OMOGOČA ZASEG ZASEBNEGA PREMOŽENJA

V kontekstu razprav, kot so bile predstavljene zgoraj, je EU že leta 2022 sprejela predlog Direktive o opredelitvi kaznivih dejanj in sankcij za kršitev omejevalnih ukrepov¹⁴ ter Direktive o povrnitvi in odvzemu sredstev,¹⁵ ki sta predvideli možnost zasega zasebnega premoženja v okviru kazenskih postopkov, povezanih z omejevalnimi ukrepi. Obe direktivi sta bili leta 2024 sprejeti in sta v veljavi, pri čemer bi morale države članice v nacionalno zakonodajo pravila prenesti do 20. maja 2025. Gre za nova pravila o opredelitvi kaznivih dejanj in sankcij za kršitev omejevalnih ukrepov EU, ki bodo zagotovila, da se kršitve omejevalnih ukrepov lahko kazensko preiskujejo in preganjajo v vseh državah članicah, ter omogočila sodelovanje na področju zasega zasebnega premoženja, ki je lahko namenjeno tudi za obnovo Ukrajini.

Poleg razširitve možnosti zasega premoženja v kontekstu omejevalnih ukrepov sta bila razloga za sprejem teh predlogov tudi dosedanja decentralizirana implementacija sankcij in pomanjkanje usklajenosti nacionalnih ureditev, ki

¹⁴ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o opredelitvi kaznivih dejanj in sankcij za kršitev omejevalnih ukrepov Unije, COM(2022) 684 final, 2022/0398 (5. december 2022).

¹⁵ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o povrnitvi in odvzemu sredstev, COM(2022) 245 final (25. maj 2022).

urejajo kazni za izogibanje in kršenje omejevalnih ukrepov EU.¹⁶ Pri omejevalnih ukrepih gre za ukrepe, sprejete na področju skupne zunanje in varnostne politike EU, ki se v praksi sprejemajo v okviru t. i. dvostopenjskega postopka. Na prvi stopnji je na podlagi 29. člena Pogodbe o Evropski uniji (PEU), ki določa, da lahko Svet sprejema sklepe, ki opredeljujejo pristop Unije do posamezne geografske ali vsebinske zadeve, sprejeta soglasna odločitev Sveta o sprejemu sankcij. Nadalje 215. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) določa, da na podlagi sklepa, sprejetega po 29. členu PEU, Svet s kvalificirano večino lahko sprejeme omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam in skupinam ali nedržavnim subjektom ali ukrepe, ki predvidevajo delno ali popolno prekinitev ali omejitev gospodarskih in finančnih odnosov z eno ali več tretjimi državami. Države članice morajo pri tem vzpostaviti učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni za morebitne kršitve omejevalnih ukrepov, ki bi se morale uporabljati tudi za izogibanje omejevalnim ukrepom.

Za izvajanje in izvrševanje omejevalnih ukrepov EU so torej odgovorne države članice.¹⁷ Skladno s tem so za kršitev omejevalnih ukrepov države članice do sedaj, v svoji nacionalni zakonodaji, lahko predpisovale civilne, upravne ali kazenske sankcije. Postopki in kazni na nacionalnih ravneh so torej različni in vključujejo prekrškovne, upravne ali kazenske postopke, v okviru katerih pristojni nacionalni organi ocenijo, ali je prišlo do kršitve sankcijskega režima EU. V praksi so imele nekatere države članice za pregon kršitve omejevalnih ukrepov v veljavi kazenskopravno ureditev in na voljo tudi več sredstev za pregon teh kaznivih dejanj, na drugi strani je bilo v drugih državah članicah primerov pregona kršitev omejevalnih ukrepov zelo malo. V Sloveniji in Franciji na primer v zadnjih letih, kljub porastu omejevalnih ukrepov, ni znanega primera kazenskega pregona kršitve omejevalnih ukrepov, v Nemčiji pa je bilo več odmevnih primerov. Leta 2024 je bil na primer za krivega kršitve omejevalnih ukrepov EU spoznan direktor podjetja, ki je leta 2015 podpisalo pogodbo za dobavo strojnih delov ruskemu proizvajalcu orožja – kljub sankcijam EU. V sodbi, ki sicer še ni pravnomočna, ga je sodišče obsodilo na sedem let zaporne kazni in odredilo zaseg protipravno pridobljenega njegovega premoženja (v vrednosti 2,1 milijona evrov) in njegovega podjetja (v vrednosti 3 milijonov evrov).¹⁸

¹⁶Več o tem glej Portela, Olsen, 2023. Celovita primerjalnopravna analiza različnih načinov implementacije in kazenskopravne ureditve kršitve sankcijskih režimov EU med državami članicami sicer zaradi razpršenosti te ureditve še ni bila narejena in tudi presega namen tega prispevka.

¹⁷ Glej npr. 8. člen Uredbe Sveta (EU) št. 833/2014 z dne 31. julija 2014 o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini.

¹⁸ Oberlandesgericht, Stuttgart, Strafsenat: Angeklagter wegen vier Verstößen gegen das Außenwirtschaftsgesetz in Verbindung mit dem Russland-Embargo der EU zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von 7 Jahren verurteilt, https://oberlandesgericht-stuttgart.justiz-bw.de/pb/Lde/Startseite/Medien/2_+Strafsenat_+Angeklagter+wegen+vier+Verstoessen+gegen+das+Aussenwirtschaftsgesetz+in+Verbindung+mit+dem+Russland-Embargo+der+EU+zu+einer+Gesamtfreiheitsstrafe+von+7+Jahren+verurteilt/?LISTPAGE=23018081.

Ob razmahu sprejemanja sankcij na ravni EU, zlasti v kontekstu Ukrajine,¹⁹ je zaradi neenotne ureditve med državami članicami prišlo do okrepitve različnih načinov izogibanja omejevalnim ukrepom. To po mnenju Sveta spodkopava cilje EU za ohranjanje mednarodnega miru in varnosti ter uresničevanje skupnih vrednot EU (Sklep Sveta (EU) 2022/2332, odst. 16). Kršitelji namreč za izvajanje svojih protipravnih dejavnosti pogosto izberejo države članice, v katerih so kazni za kršitev omejevalnih ukrepov EU manj stroge. Za preučitev teh praks je bila ustanovljena posebna skupina za »zamrznitev in zaseg« (angl. »Freeze and Seize«), ki skrbi za usklajevanje med državami članicami in agencijami EU in v okviru katere so potekale razprave o potrebi po skupnem kazenskoopravnem pristopu glede fizičnih in pravnih oseb, vpletenih v kršitev omejevalnih ukrepov EU, kar bi povečalo učinkovitost, sorazmernost in odvračilni učinek kazni, predvidenih za kršenje omejevalnih ukrepov (Sklep Sveta (EU) 2022/2332, odst. 14). Na tej podlagi je prišlo do predloga obeh direktiv, ki sta predstavljeni v nadaljevanju, zlasti z vidika sprememb dosedanje ureditve na tem področju v slovenskem pravnem prostoru.

Trenutna ureditev kršitve omejevalnih ukrepov v slovenskem pravnem prostoru in predlagane spremembe

V slovenskem pravnem redu je implementacija sankcij EU sistemsko urejena z Zakonom o omejevalnih ukrepih, ki jih Republika Slovenija uvede ali izvaja skladno s pravnimi akti in odločitvami, sprejetimi v okviru mednarodnih organizacij (ZOUPAMO-A), ki je bil sprejet leta 2006 in dopolnjen leta 2022. Sicer pa področje omejevalnih ukrepov ureja tudi druga zakonodaja, na primer Kazenski zakonik (KZ-1),²⁰ Zakon o prekrških (ZP-1),²¹ Zakon o orožju²² in Zakon o obrambi.²³

ZOUPAMO-A v 10. členu ureja nadzor na implementacijo omejevalnih ukrepov (sankcij), ki ga opravljajo institucije, pristojne za nadzor na področju, na katero se nanašajo omejevalni ukrepi (npr. Banka Slovenije, Finančna uprava Republike Slovenije, policija). Na podlagi ZOUPAMO-A je bila ustanovljena tudi stalna koordinacijska skupina za spremljanje in koordinacijo izvajanja omejevalnih ukrepov (7. člen), ki skrbi za spremljanje stanja na področju izvajanja omejevalnih ukrepov v RS, usklajenost stališč in ukrepov s področja omejevalnih ukrepov, strokovno pomoč pri izvajanju omejevalnih ukrepov ter mednarodno sodelovanje na področju njihovega izvajanja.²⁴ Koordinacijsko skupino vodi predstavnik Ministrstva za zunanje in evropske zadeve (MZEIZ), sestavljajo pa

¹⁹ Trenutno je sicer v veljavi več kot 40 različnih sankcijskih režimov EU. Za pregled glej zemljevid sankcij EU (EU Sanctions Map).

²⁰ 374.a člen KZ-1.

²¹ 17(6). člen ZP-1.

²² 71e. člen Zakona o orožju (ZOro-1-NPB3).

²³ 77. člen Zakona o obrambi (ZObr-NPB8).

²⁴ Več o tem glej: <https://www.gov.si/zbirke/delovna-telese/stalna-koordinacijska-skupina-za-omejevalne-ukrepe/>.

jo tudi predstavniki ostalih pristojnih ministrstev in predstavniki vpletenih institucij, kot so Banka Slovenije, Finančna uprava RS, Urad RS za preprečevanje pranja denarja ter policija (Akt o ustanovitvi Stalne koordinacijske skupine za omejevalne ukrepe, člen 4).

S tem sta v Sloveniji vsaj delno že zagotovljena ustrezno sodelovanje in koordinacija pri izvajanju omejevalnih ukrepov med pristojnimi organi v državi članici, pa tudi mednarodno sodelovanje na področju izvajanja omejevalnih ukrepov (Akt o ustanovitvi Stalne koordinacijske skupine za omejevalne ukrepe, člen 2(1)), kot ga zahteva nova ureditev.

Kršitve omejevalnih ukrepov (sankcij) se v Sloveniji lahko obravnavajo kot prekrški in kaznivo dejanje. Prekrškovne določbe za kršitev omejevalnih ukrepov izhajajo iz členov 10.a, 10.b in 10.c ZOUPAMO-A, ki so bili uvedeni s spremembami leta 2022. Kot prekršek kršitve omejevalnih ukrepov zakon določa primere, ko posameznik ali pravna oseba v nasprotju z omejevalnimi ukrepi neposredno ali posredno: ponudi, kupi, proda, dobavi, nakaže, prenese, prevaža, menja, dostavi, naroči, uvozi, izvozi, vnese v državo ali iznese iz nje blago, tehnologijo, sredstva ali premoženje ali pri tem posreduje ali da na razpolago oziroma omogoči dostop do takega blaga, tehnologije, sredstev ali premoženja ali do koristi od njih ali tega ne onemogoči ali kdor tako blago, tehnologijo, sredstva ali premoženje protipravno pridobi, z njim razpolaga oziroma ga hrani ali kdor v nasprotju z omenjenimi omejitvami odobri, pridobi, oziroma zagotavlja storitve ali če sodeluje v dejavnostih, katerih namen ali posledica je zaobiti te omejitve ali spodbuditi nedovoljene transakcije; ne posreduje vseh informacij ali ne vzpostavi učinkovite politike, postopkov ali kontrol, ki omogočajo ravnanje v skladu z omejevalnimi ukrepi (člen 10.a(1)). Pri tem se lahko izreče tudi stranska sankcija, tj. odvzem predmetov, ki so bili uporabljeni ali namenjeni za prekršek ali pa so nastali s prekrškom, tudi če niso storilčeva last (člen 10.b). ZOUPAMO-A določa tudi globe za posameznike (člen 10.a(6)), samostojne podjetnike (člen 10.a(2)), odgovorne osebe pravnih oseb (člen 10.a(3)(4)) ter odgovornih oseb v državnem organu ali v samoupravnih lokalni skupnosti (člen 10.a(5)). Gre za globe, kot jih predvideva tudi 17. člen Zakona o prekrških, pri čemer možnost predpisa trikrat višje globe od te, ki jo predvideva Zakon o prekrških na podlagi šestega odstavka 17. člena, ni bila uporabljena na področju omejevalnih ukrepov.²⁵

Nadalje je na podlagi 374.a člena Kazenskega zakonika (KZ-1) kršitev omejevalnih ukrepov opredeljena kot kaznivo dejanje:

²⁵ 17(6). Člen ZP-1: »Z zakonom se sme predpisati za najhujše kršitve s področja varstva naravnih bogastev, okolja in ohranjanja narave, s področja varstva kulturne dediščine, s področja varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, s področja varnosti in zdravja pri delu, dela in zaposlovanja na črno ter delovnih razmerij, s področja socialnega varstva, s področja davkov, trošarin, carin, financ, javnega naročanja, varstva konkurence, državnih blagovnih rezerv in omejevalnih ukrepov za posamezne prekrške, katerih narava je posebno huda zaradi višine povzročene škode ali višine pridobljene protipravne premoženjske koristi ali zaradi storilčevega naklepa oziroma njegovega namena koristoljubnosti, trikrat višjo globo od tiste, ki je predvidena v drugem in tretjem odstavku tega člena.«

Kdor v nasprotju z omejitvami, ki so določene v predpisih o izvrševanju omejevalnih ukrepov, sprejetih na podlagi pravnih aktov in odločitev mednarodnih organizacij, ali omejitvami, ki se v skladu s pravno ureditvijo mednarodnih organizacij v Republiki Sloveniji uporabljajo neposredno, ponudi, proda, nakaže, prenese, menja, dostavi, uvozi, izvozi, vnese v državo ali iznese iz nje blago, tehnologijo, denar ali premoženje ali pri tem posreduje ali omogoči dostop do takega blaga, tehnologije, denarja ali premoženja ali do koristi od njih ali tega ne onemogoči ali kdor tako blago, tehnologijo, denar ali premoženje protipravno pridobi ali hrani in si tako pridobi veliko premoženjsko korist, se kaznuje z zaporom od šestih mesecev do petih let.²⁶

V drugem odstavku KZ-1 poleg tega kot vrsto varnostnih ukrepov predvideva tudi odvzem premoženja, blaga in tehnologije iz zgornjega odstavka.²⁷ Skladno s 25. členom Zakona o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja (ZOPOKD-NPB4) slovenska zakonodaja predvideva tudi odgovornost pravnih oseb za kaznivo dejanje kršitve omejevalnih ukrepov.²⁸

Na področju odkrivanja kaznivih dejanj kršitve omejevalnih ukrepov ima poleg policije in tožilstva pomembno vlogo tudi Urad RS za preprečevanje pranja denarja, ki je upravni organ v sestavi Ministrstva za finance RS in osrednji državni organ za sprejemanje, analiziranje in obveščanje pristojnih organov o sumljivih transakcijah in drugih morebitnih podatkih o pranju denarja.²⁹ Če Urad pri svojem delu, ki vključuje spremljanje podatkov o transakcijah nad določenim zneskom (večinoma 10.000 ali 15.000 EUR),³⁰ ugotovi razloge za sum kaznivega dejanja kršitve omejevalnih ukrepov, o tem obvesti pristojne organe (npr. policijo, tožilstvo).

Obstoječa slovenska ureditev torej v določeni meri že predvideva kršitev omejevalnih ukrepov kot kaznivo dejanje in omogoča odvzem premoženja, vendar pa bosta morala biti tako ZOUPAMO-A kot tudi KZ-1 ustrezno spremenjena z namenom uskladitve slovenske nacionalne zakonodaje z novo sprejetima direktivama.

Direktiva o opredelitvi kaznivih dejanj in sankcij za kršitev omejevalnih ukrepov

Ključni vidik Direktive o opredelitvi kaznivih dejanj in sankcij za kršitev omejevalnih ukrepov Unije je opredelitev skupnih minimalnih pravil glede opredelitev kaznivih ravnanj, ki predstavljajo kršitev omejevalnih ukrepov EU ter harmonizacija sankcij za fizične in pravne osebe glede teh ravnanj, ki vključujejo

²⁶ 374.a(1) člen KZ-1-NPB4.

²⁷ 374.a(2) člen KZ-1-NPB4.

²⁸ 25(1)18. člena Zakon o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja (ZOPOKD-NPB4).

²⁹ Ministrstvo za finance, Urad Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja 2023. Glej tudi Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (ZPPDFT-2).

³⁰ Glej npr. 4. in 75. člen ZPPDFT-2.

možnost zamrznitve ali odvzema sredstev. Gre za korak v smeri vzpostavitve skupnih pravil glede pregona kršitev ali izogibanja omejevalnim ukrepom EU (Direktiva (EU) 2024/1226, člen 1), s čimer naj bi se odpravile obstoječe pravne vrzeli in povečali odvračilni učinki kršenja omejevalnih ukrepov EU.

Vsebinsko direktiva v 3. členu opredeljuje kršitev omejevalnih ukrepov kot ravnanja, storjena naklepno in s kršitvijo prepovedi ali obveznosti, ki predstavlja omejevalni ukrep EU: neposredno ali posredno dajanje sredstev ali gospodarskih virov na razpolago osebi, subjektu ali organu s seznama ali v njegovo korist; nezamrznitev sredstev ali gospodarskih virov sebi, subjektu ali organu s seznama; omogočanje vstopa fizičnim osebam s seznama na ozemlje države članice; sklepanje ali nadaljevanje transakcij s tretjo državo, organi tretje države ali subjekti ali organi, ki so neposredno ali posredno v lasti ali pod nadzorom tretje države ali organov tretje države; trgovanje z blagom ter njegov uvoz, izvoz, prodaja, nakup, prenos, tranzit ali prevoz ter zagotavljanje posredniških storitev, tehnične pomoči ali drugih storitev v zvezi z navedenim blagom ter zagotavljanje finančnih storitev ali opravljanje finančnih dejavnosti (Direktiva (EU) 2024/1226, 3(1) (a–g). člen). Direktiva poleg tega opredeljuje izogibanje omejevalnemu ukrepu EU, ki vključuje: uporabo sredstev ali gospodarskih virov, ki bi jih bilo treba na podlagi omejevalnega ukrepa Unije zamrzniti; zagotavljanje napačnih ali zavajajočih informacij za prikrivanje dejstva, da je oseba, subjekt ali organ s seznama končni lastnik sredstev ali gospodarskih virov, ki jih je treba na podlagi omejevalnega ukrepa Unije zamrzniti; neizpolnjevanje obveznosti, ki predstavlja omejevalni ukrep Unije, fizičnih oseb s seznama ali zastopnikov subjekta ali organa; ter neizpolnjevanje obveznosti zagotavljanja informacij o zamrznjenih sredstvih ali gospodarskih virih, kadar so bile te informacije pridobljene pri opravljanju poklicne dolžnosti (Direktiva (EU) 2024/1226, 3(1)(h). člen).

Ta nova opredelitev kaznivega dejanja kršitve omejevalnih ukrepov zahteva ustrezne spremembe in dopolnitev inkriminacije iz 374.a člena KZ-1 ali pa uvedbo novega kaznivega dejanja. Kaznivo dejanje kršitve omejevalnih ukrepov je bilo v naš kazenski zakonik uvedeno z novelo KZ-1B leta 2011 in se nanaša na kršitev omejevalnih ukrepov različnih mednarodnih organizaciji, ne le EU (Zgaga Markelj 2019). Trenutna ureditev zato vključuje sicer širok nabor kar 16 izvršitvenih ravnanj, vendar pa zadevna direktiva državam članicam nalaga inkriminacijo še širše palete izjemno specifičnih izvršitvenih oblik kaznivega dejanja kršitve omejevalnih ukrepov. Direktiva namreč v prvem odstavku člena 3 predvideva kar trinajst razmeroma dolgih, zamotanih in kompleksnih opisov izvršitvenih ravnanj, ki naj jih države inkriminirajo. Z vidika implementacije to nacionalnim zakonodajalcem v državah članicah EU, vključno s slovenskim, pomeni velik izziv pri ohranjanju jasnosti in predvidljivosti kaznivih dejanj kot enega temeljnih gradnikov načela zakonitosti v kazenskem pravu (Bavcon et al. 2014).

Direktiva narekuje tudi nekatere druge posege v obstoječo inkriminacijo kršitve omejevalnih ukrepov iz 374.a člena KZ-1, ki se nanašajo na razmejitve

med prekrški in kaznivimi dejanji in na kazenske sankcije. Pri razmejitvi med prekrški (kot blažjimi kršitvami) in kaznivimi dejanji je direktiva v primerjavi z veljavno slovensko ureditvijo občutno bolj kaznovalna, saj državam članicam dopušča prekrškovno ureditev tega področja zgolj pri nekaterih izrecno navedenih izvršitvenih oblikah prepovedanih ravnanj, in to samo v primeru, kadar je sporna vrednost manjša od 10.000 EUR. V vseh drugih primerih bo moral zakonodajalec to opredeliti kot kaznivo dejanje.³¹

Dodatna zaostritev inkriminacije kaznivega dejanja kršitve omejevalnih ukrepov pa se kaže tudi v obvezi držav, da pri eni izmed izvršitvenih oblik inkriminirajo tudi ravnanje, izvršeno v »hudi malomarnosti«. Gre za izvršitveno obliko »trgovanj[a] z blagom ter njegov uvoz, izvoz, prodajo, nakup, prenos, tranzit ali prevoz ter zagotavljanje posredniških storitev, tehnične pomoči ali drugih storitev v zvezi z navedenim blagom, kadar prepoved ali omejitev tega ravnanja predstavlja omejevalni ukrep Unije« (člen 3(5)(e)), »vsaj, kadar se to ravnanje nanaša na blago s Skupnega seznama vojaškega blaga Evropske unije ali na blago z dvojno rabo iz prilog I in IV k Uredbi (EU) 2021/821« (člen 3(3)).

Pojasniti je treba, da je malomarnost blažja oblika krivde. V slovenskem kazenskem pravu so vsi delikti kaznivi, če so izvršeni naklepno, iz malomarnosti pa le, kadar zakon to posebej predpiše. Takšnih kaznivih dejanj je v slovenskem KZ-1 razmeroma malo, zanje pa je značilno, da posledice teh dejanj predstavljajo hudo nevarnost zlasti za življenje in zdravje ljudi, zato je zakonodajalec zanje predpisal kaznivost tudi iz malomarnosti (Bavcon et al. 2014, 286–87). Tudi če bo slovenski KZ-1 ostal pri minimalni zahtevi direktive in bo v malomarnostni izvršitveni obliki inkriminiral samo prepovedano ravnanje v zvezi z blagom z navedenega Skupnega seznama vojaškega blaga EU, takšna postrožitev predstavlja nenavaden odstop od opisane logike kaznovanja malomarnosti in drastično širitev polja kaznivosti v slovenskem prostoru. Ta se kaže kot še posebej problematična, ker gre v navedenem primeru za blanketno kazensko normo, ki od naslovnika kazenskopravne prepovedi zahteva ne le seznanjenost s predpisom zunaj kazenskega zakonika (z ZOUPAMO-A), temveč tudi poznavanje navedene Uredbe (ki se v državah članicah uporablja neposredno) in vsebine njenih prilog, ki se spreminjajo. Drugače povedano, ureditev od (tipično) pravnega laika zahteva, da se predhodno seznani s celo vrsto različnih pravnih predpisov. V praksi bo to pomenilo, da bo fizična ali pravna oseba, ki vstopa v pravni promet z določenim blagom in se iz malomarnosti ne seznani z dejstvom, da je konkretno blago na enem izmed seznamov navedenih predpisov, tvegala obsodbo za kaznivo dejanje z razmeroma visokimi zagroženimi kaznimi.

Pri tem je treba omeniti tudi terminološki izziv, ki ga vsem državam članicam predstavlja prenos kaznivega dejanja kršitve omejevalnih ukrepov iz

³¹ V zvezi z razmejitvijo med kaznivim dejanjem in prekrškom trenutno veljavni KZ-1 kot odločilni zakonski znak opredeljuje pridobitev velike premoženjske koristi, ki mora po 3. točki devetega odstavka 99. člena KZ-1 presegati 50.000 EUR. Izvršitvena ravnanja, pri katerih je pridobljena premoženjska korist manjša, naša kaznovalna zakonodaja opredeljuje kot prekrške.

malomarnosti. Besedilo direktive namreč uporablja izraz huda malomarnost oziroma v angleški različici besedila serious negligence, ki pa ga nadalje ne opredeljuje.³² Ta pojem je vsebinsko napolnilo Sodišče Evropske unije (SEU) v zadevi Intertanko, kjer je hudo malomarnost opredelilo kot

[...] nenamerno dejanje ali opustitev, s katerim odgovorna oseba očitno opusti dolžnost skrbnosti, ki bi jo morala in mogla spoštovati glede na svoje lastnosti, znanja, zmožnosti in osebni položaj.^{33, 34}

Takšna razlaga SEU se v slovenskem kazenskem pravu še najbolj približa definiciji nezavestne (nezavedne) malomarnosti (26. člen KZ-1), ki je že blažja oblika malomarnosti. Zaradi sistemske skladnosti pa bo treba inkriminirati tudi njeno hujšo obliko, tj. zavestno malomarnost.

Direktiva o opredelitvi kaznivih dejanj in sankcij za kršitev omejevalnih ukrepov natančno predpisuje tudi različne kazenske sankcije glede na različne izvršitvene oblike oziroma druge okoliščine (Direktiva (EU) 2024/1226, člen 5, 6 in 7). Med drugim pri sankcijah za fizične osebe državam nalaga minimalne zakonske maksimume zapornih kazni, ki jih morajo predpisati (zgornji razpon predpisane kazni mora doseči vsaj določeno višino zaporne kazni). Ti so vezani bodisi na vrednost blaga, storitev ali transakcij³⁵ bodisi na posamezno izvršitveno obliko ali pa na konkretno vrsto blaga ne glede na njegovo vrednost. Posebni zakonski maksimumi so določeni pri enem letu, treh letih in petih letih zavora (Direktiva (EU) 2024/1226, člen 5(3)). Glede te zahteve je sankcijski del trenutno veljavnega slovenskega kaznivega dejanja že skladen z direktivo. Obstoječi 374.a člen KZ-1 namreč za vse izvršitvene oblike predpisuje enoten kaznovalni okvir zaporne kazni od šestih mesecev do petih let.

Vendar pa bo Direktiva o opredelitvi kaznivih dejanj in sankcij za kršitev omejevalnih ukrepov bolj korenito posegla v sankcije za pravne osebe, ki jih pri nas ureja Zakon o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja (ZOPOKD). Direktiva namreč nalaga državam, da za pravne osebe predpišejo denarne kazni, pri čemer najvišja raven kazni ne sme biti nižja od tiste, določene v direktivi.

³² Gre za izraz, ki sam po sebi nima jasne normativne vsebine, še toliko manj ob dejstvu, da pravni redi držav članic krivdne stopnje malomarnosti ne le različno poimenujejo, temveč tudi različno koncipirajo. Dodatno zmedo povzroča še sam evropski zakonodajalec, ki glede malomarnosti v različnih pravnih aktih uporablja različno terminologijo. V angleščini se tako v direktivah, ki zahtevajo kazenskopravni odziv na malomarnost, pojavljajo izrazi *recklessness*, *gross negligence* in *serious negligence*, pri čemer ni povsem jasno, kakšne, če sploh, so vsebinske razlike med temi pravnimi termini (Rankinen 2016).

³³ Sodba SEU C-308/06, *Intertanko in drugi proti Secretary of State for Transport* (2008), odst. 77.

³⁴ Sodišče je sicer to interpretacijo podalo v kontekstu Direktive 2005/35 o onesnaževanju morja z ladij in uvedbi kazni za kršitve. Vendar ni razloga, zakaj bi v kontekstu obravnavane direktive od vsebine tega pojma odstopili.

³⁵ 5. člen državam članicam nalaga sprejem potrebnih ukrepov, s katerimi zagotovijo, da se za kazniva dejanja iz 3. člena fizične osebe kaznujejo z zaporno kaznijo od najmanj enega do najmanj pet let zavora, odvisno od narave kaznivega dejanja in od tega, ali vrednost blaga, storitev, transakcij ali dejavnosti presega 100.000 EUR (Direktiva (EU) 2024/1226, člen 5(3)).

Člen 7(2) direktive kazni določa alternativno po absolutnem znesku ali po deležu skupnega prometa pravne osebe na svetovnem trgu. Pri tem letvico postavi različno visoko glede na težo kaznivih dejanj.³⁶

Zaradi teh zahtev direktive bo moral slovenski zakonodajalec preurediti določbe o kazenskih sankcijah za pravne osebe iz ZOPOKD. Ta zakon sedaj splošni maksimum denarnih kazni določa znatno nižje, pri 1.000.000 EUR (prvi odstavek 13. člena ZOPOKD), in ga bo treba zvišati za 40-krat, tako da bo najvišja predpisana kazen kar 40 milijonov evrov.³⁷ Nadalje pa bo moral zakonodajalec povsem preurediti tudi določbe 26. člena ZOPOKD, ki zdaj kazni za pravne osebe razvršča glede na težo kaznivih dejanj. Tudi te posebne maksimume bo treba zvišati in jih vezati na konkretna kazniva dejanja, kot jih opredeljuje direktiva. V prosti presoji našega zakonodajalca pa ostaja, ali se bo odločil tudi za možnost določitve kazni na podlagi odstotka skupnega prometa pravne osebe.

Tako se tudi na slovenski ureditvi pokaže problematičnost pristopa poenotenja kazni v vseh državah članicah z vsiljevanjem absolutnih številčnih vrednosti (dolžine zaporne kazni ali denarnih zneskov), ki so jo raziskovalci prepoznali v obsežni primerjalni študiji med dvanajstimi državami članicami. Raziskava je namreč pokazala, da zaradi raznolikosti kazenskopravnih sistemov takšen pristop v večini držav pripelje do večje punitivnosti, predvsem pa povsem poruši notranjo koherentnost nacionalnih kazenskih ureditev in sorazmernost nacionalnih kaznovalnih pristopov (Satzger 2019). Primer iz slovenskega ZOPOKD, ki bo moral najvišjo kazen čez noč zvišati za nič manj kot 40-krat, je več kot nazoren primer takšnega učinka. Pri tem je treba poudariti, da Evropska komisija v postopku priprave in sprejemanja nove ureditve ni izvedla ocene učinka,³⁸ ki bi vnaprej predvidela tovrstna nesorazmerja (Bernardini 2024, 16–17; Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora COM(2022) 249 final, odst. 4.2).

Direktiva o opredelitvi kaznivih dejanj in sankcij za kršitev omejevalnih ukrepov sicer posega tudi v druge institute kazenskega prava, kot so kaznivost udeležbenih oblik napeljevanja in pomoči, kaznivost poskusa, določitev minimalnih zastaralnih rokov, možnost izrekanja stranskih kazenskih sankcij in drugih ukrepov in še nekatera druga vprašanja. V zvezi s temi vprašanji avtorja ocenjujeva, da je slovenska kazenska zakonodaja z zahtevami direktive že skladna.

³⁶ Pri taksativno naštetih lažjih kaznivih dejanjih mora biti najvišja predpisana kazen vsaj 8.000.000 EUR ali »1 % skupnega prometa pravne osebe na svetovnem trgu v poslovnem letu pred letom storitve kaznivega dejanja ali v poslovnem letu pred letom sprejema odločitve, da naložijo denarno kazen« (člen 7(2)(a)(i) Direktive), pri taksativno naštetih težjih kaznivih dejanjih pa mora biti najvišja predpisana denarna kazen vsaj 40.000.000 EUR ali 5 % enako opredeljenega skupnega prometa pravne osebe.

³⁷ ZOPOKD sicer kot vrsto kazni pozna tudi odvzem premoženja pravne osebe, pri čemer vrednost seveda lahko znatno presega splošni maksimum 1.000.000 EUR (gl. 14. člen ZOPOKD).

³⁸ Bernardini (2024), *Criminalizing the Violation*, v: *European Criminal Law Review*, str. 16–17. Glej tudi Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora; Finelli (2023), *Countering circumvention*, v: *Common Market Law Review*, str. 733–762.

Direktiva o povrnitvi in odvzemu sredstev

Pomemben del nove ureditve predstavlja Direktiva o povrnitvi in odvzemu sredstev, ki določa minimalna pravila o sledenju in identifikaciji, začasnem zavarovanju, odvzemu ter upravljanju premoženja v okviru postopkov v kazenskih zadevah, vključno s kršitvami sankcij EU (Direktiva (EU) 2024/1260). Direktiva državam članicam omogoča boljšo pripravljenost za boj proti organiziranemu kriminalu in z njim povezanimi nezakonitimi dobički tudi na področju omejevalnih ukrepov. Po oceni Komisije trenutna ureditev o sledenju in identifikaciji, začasnem zavarovanju, odvzemu in upravljanju predmetov, uporabljenih za kazniva dejanja, premoženjske koristi ali premoženja ter o uradih za odvzem premoženjske koristi,³⁹ ne dosega v celoti cilja politike boja proti organiziranemu kriminalu s povrnitvijo njegovih dobičkov (Direktiva (EU) 2024/1260, odst. 6). Zato so bile potrebne spremembe tako na institucionalni kot vsebinski ravni tega področja.

Direktiva je vsebinsko predvidela nov instrument takojšnjih ukrepov, ki naj bi jih v vseh državah članicah izvajali uradi za odvzem premoženjske koristi, »kadar obstaja neposredna nevarnost izginotja premoženja, ki so ga ti uradi izsledili in identificirali pri izvajanju svojih nalog« (člen 11(3) direktive). Gre za ukrep, ki se ga bo zaradi nujnosti in časovne stiske izvedlo še pred izdajo sklepa o začasnem zavarovanju. Pri tem gre za odziv evropskega zakonodajalca na izzive, ki jih boju proti kriminaliteti v 21. stoletju predstavljajo sodobni načini in tehnologije finančnega poslovanja. Spletno bančništvo, elektronske transakcije s finančnimi instrumenti in uporaba kriptovalut na primer storilec kaznivih dejanj omogočajo čezmejno prenašanje neomejenih finančnih sredstev dobesedno v roku nekaj sekund. Očitno je, da (pravo)sodne odločbe za zamrznitev premoženja, četudi so izdane v razmeroma kratkih rokih, takšni hitrosti finančnih transakcij ne morejo slediti, zaradi česar postajajo vse bolj neučinkovite.⁴⁰ Ta instrument bo morala Slovenija ustrezno implementirati.

Instrument takojšnjega ukrepa bo torej zapolnil prazen prostor med trenutkom identifikacije protipravno pridobljene premoženjske koristi in trenutkom izdaje sklepa sodišča o začasnem zavarovanju. Pri tem direktiva nacionalnim zakonodajalcem pušča povsem proste roke glede urejanja morebitnih pravnih sredstev zoper takojšen ukrep, ki bodo zaradi posega v lastninski pravico verjetno potrebna.

³⁹ Glej Direktiva 2014/42/EU Evropskega parlamenta in Sveta; Sklep Sveta 2007/845/PNZ; Okvirni sklep Sveta 2005/212/PNZ.

⁴⁰ V slovenski ureditvi predlog za začasno zavarovanje zahtevka za odvzem premoženjske koristi vloži državni tožilec, sklep pa izda kazensko sodišče (najpogosteje preiskovalni sodnik v predkazenskem postopku) (502-502.b člen ZKP). Pobuda za začasno zavarovanje največkrat pride s strani policije ali kakšnega drugega organa, ki izsledi domnevno protipravno pridobljeno premoženje in o tem obvesti tožilstvo. Ker morata biti tako tožilčev predlog kot sodni sklep obrazložena, celoten postopek od izsleditve premoženja do izdaje sklepa sodišča o zavarovanju traja nekaj časa, pri čemer ZKP rokov za odločanje sodišča sploh ne določa.

Opozoriti velja, da predvideni instrument takojšnjih ukrepov za države članice ni povsem nepoznan. Podoben instrument so države članice že prenesle v svoje pravne rede na podlagi Direktive (EU) 2015/849 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma.⁴¹ V Sloveniji takšen institut ureja Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (ZPPDFT-2) v 105. členu. Po tej določbi lahko Urad za preprečevanje pranja denarja za največ tri delovne dni ustavi določeno finančno transakcijo s pisno, izjemoma pa tudi ustno odredbo, če presodi, da obstajajo utemeljeni razlogi za sum storitve kaznivih dejanj pranja denarja ali financiranja terorizma. Namen tega ukrepa je, da si urad zagotovi potreben čas za analiziranje sumljivih transakcij, drugih podatkov in informacij ter za posredovanje svojih ugotovitev pristojnim organom. Vendar je takšna odredba o takojšnji ustavitvi transakcije vezana le na dve kaznivi dejanji iz naslova Direktive o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma. Takojšnji ukrep, kot ga predvideva Direktiva o povrnitvi in odvzemu premoženja, pa se nanaša na mnogo širši katalog kaznivih dejanj.

V Direktivi izstopa tudi določba člena 12,⁴² ki državam članicam dopušča odvzem premoženja tudi, če je bila obsodba izrečena v nenavzočnosti obdolženca. Direktiva s tem pooblastilom državam članicam očitno zasleduje kar največjo učinkovitosti odvzema premoženja nezakonitega izvora, hkrati pa pomeni tveganje za nižanje temeljnih procesnih jamstev obdolžencev, kamor uvrščamo tudi pravico do sojenja v navzočnosti (Šugman Stubbs, Gorkič in Fišer 2020). Omenjena določba sicer državam ne nalaga, da morajo v svojih kazenskih postopkih urediti odvzem na način, da je ta dopusten tudi v primeru izdaje sodbe in absentia. Kazenskoprocesne ureditve med državami članicami so namreč glede tega vprašanja zelo raznolike. Nekatere države precej široko dopuščajo obsodbe in absentia, v drugih pa sojenje v nenavzočnosti nikoli ni dopustno (Cavallone 2014). V Sloveniji ZKP določa razmeroma stroge pogoje za sojenje v nenavzočnosti (tretji odstavek 307. člena in prvi odstavek 442. člena ZKP).

Vendar načelo vzajemnega priznavanja sklepov o začasnem zavarovanju in sklepov o odvzemu premoženja med državami članicami zahteva, da tudi države, kjer sojenje v nenavzočnosti ni dovoljeno, priznajo in izvršijo odločbe držav, kjer je bilo obdolžencu sojeno in absentia.⁴³ Kazenskoopravni teoretiki upravičeno

⁴¹ Direktiva (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES

⁴² »Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi omogočijo, da se v celoti ali delno odvzamejo predmeti, uporabljeni za kazniva dejanja, in premoženjska korist, pridobljena s kaznivim dejanjem, v primeru, da je bila za to kaznivo dejanje izrečena pravnomočna obsodba, ki je lahko izrečena tudi v nenavzočnosti.«

⁴³ To izhaja iz prelomne odločitve SEU v zadevi Melloni. V tej zadevi je SEU španskemu ustavnemu sodišču pojasnilo, da mora zaradi primarnosti prava EU Španija Italiji izročiti njenega državljana, ki je bil v Italiji obsojen v nenavzočnosti, kljub temu da je v španski ustavi izvršitev sodbe brez možnosti obdolženca, da bi se izrekel o morebitnih nepravilnostih, neskladno s pravico do poštenega sojenja.

poudarjajo, da z vzajemnim priznavanjem sodnih odločb med državami članicami v EU pristajamo na najnižji skupni imenovalec varstva pravic v EU (t. i. *race to the bottom*). Države članice z visokimi standardi varstva pravic so namreč zavezane izvršiti tudi odločbe, izdane v državah s precej nižjimi procesnimi standardi (Ronsfeld 2023; de Visser 2013).

Za Slovenijo to pomeni, da zaradi Direktive o povrnitvi in odvzemu premoženja v naših kazenskih sojenjih ne bomo zavezani nižati procesnih standardov sojenja v nenavzočnosti. Po drugi strani pa bomo dolžni izvršiti odločbo druge države, s katero ta zahteva zaseg premoženja (npr. nepremičnine) na našem ozemlju tudi v primeru, da je država odrediteljica storilca kaznivega dejanja obsojila v nenavzočnosti v nasprotju s procesnimi jamstvi, ki veljajo v slovenskem kazenskem pravu.

Glede velike večine ostalih ukrepov, predvidenih v direktivi, je mogoče ugotoviti, da jih slovenska zakonodaja že pozna in ureja skladno z zahtevami direktive. Ne da bi se podrobneje spuščali v posamezne institute, lahko ugotovimo, da jih v slovenski zakonodaji urejajo različni področni zakoni, in sicer KZ-1, Zakon o kazenskem postopku (ZKP), Zakon o odvzemu premoženja nezakonitega izvora (ZOPNI) ter Zakon o izvršbi in zavarovanju (ZIZ).

Upravljanje z zamrznjenim ali odvzetim premoženjem

V praksi so se tudi v okviru omejevalnih ukrepov EU pojavila številna vprašanja glede upravljanja z zamrznjenim in odvzetim premoženjem, zlasti kadar gre za premičnine in nepremičnine, ki lahko z vidika vzdrževanja predstavljajo precejšnje breme. Direktiva naslavlja tudi to področje, pri čemer od držav članic zahteva sprejem učinkovitih ukrepov za upravljanje zamrznjenega ali odvzetega premoženja ter ustanovitev urada za odvzem premoženjske koristi (člen 5) in urada za upravljanje začasno zavarovanega in odvzetega premoženja (člen 22) z namenom sledenja in identifikacija predmetov, uporabljenih za kazniva dejanja, premoženjske koristi ali premoženja ter olajšanja čezmejnega sodelovanja. Poleg tega morajo države članice vzpostaviti učinkovita orodja, kot je en centralni register ali več registrov premoženja, začasno zavarovanega in odvzetega na podlagi te direktive (Direktiva (EU) 2024/1260, člen 27(1)). Gre za institucionalne spremembe, ki bodo pri implementaciji Direktive za Slovenijo verjetno predstavljale največji zalogaj.

Glede upravljanja direktiva določa, da »države članice zagotovijo učinkovito upravljanje začasno zavarovanega in odvzetega premoženja do razpolaganja z njim, ki sledi pravnomočnemu sklepu o odvzemu« (Direktiva (EU) 2024/1260, člen 20(3)) – z namenom, da premoženje ohrani svojo ekonomsko vrednost. Ti ukrepi na primer vključujejo učinkovito upravljanje subjektov, kot so podjetja, katerih poslovanje bi bilo treba ohraniti. Pri tem države članice lahko »zahtevajo, da se stroški upravljanja začasno zavarovanega premoženja vsaj deloma zaračunajo dejanskemu lastniku« (Direktiva (EU) 2024/1260, člen 20(5)). Za neposredno upravljanje zamrznjenega ali odvzetega premoženja bodo skrbeli že

omenjeni uradi za upravljanje premoženja. Ključni vidik njihovega delovanja bo učinkovito upravljanje z začasno zavarovanim premoženjem in ohranitev njegove vrednosti do sprejetja pravnomočne odločbe o odvzemu ter razpolaganja s premoženjem, ki izvira iz take odločbe (Direktiva (EU) 2024/1260, odst. 44, člen 22).

Direktiva omogoča tudi prodajo pred pravnomočnim sklepom o odvzemu, če gre za premoženje, ki je pokvarljivo ali hitro izgublja vrednost, če so stroški skladiščenja ali vzdrževanja premoženja nesorazmerni z njegovo tržno vrednostjo ali so za upravljanje premoženja potrebni posebni pogoji in strokovno znanje, ki ni takoj na voljo:

Države članice zagotovijo, da se pri izdaji sklepa o vmesni prodaji upoštevajo interesi osebe, na katero ta sklep vpliva, vključno s tem, ali je premoženje, ki bo prodano, zlahka zamenljivo. Razen v primerih, ko je oseba, na katero ta sklep vpliva, pobegnila ali je ni mogoče najti, države članice zagotovijo, da je ta oseba pred prodajo obveščena in da ima, razen v nujnih primerih, pred prodajo možnost, da se izjavi. Osebi, na katero vpliva sklep o vmesni prodaji, se omogoči, da lahko zahteva prodajo premoženja.

Zaslужek od vmesne prodaje se zavaruje do sprejetja sodne odločbe o odvzemu. (Direktiva (EU) 2024/1260, člen 21(2)(3)).

Ker sklepi o začasnem zavarovanju in odvzemu znatno vplivajo na pravice osumljenih in obdolženih oseb ter v določenih primerih na pravice tretjih oseb ali ostalih oseb, ki se ne preganjajo, direktiva izrecno poudarja potrebo po spoštovanju človekovih pravic v okviru začasnega zavarovanja in odvzema premoženja, kot izhajajo iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, zlasti pravico do poštenega sojenja, pravico do učinkovitega pravnega sredstva in domnevo nedolžnosti, kakor je določeno v členih 47 in 48 Listine, ter Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (Direktiva (EU) 2024/1260, odst. 45–46).

Na podlagi nove direktive bodo okrepljeni tudi uradi za odvzem premoženjske koristi, pristojni za čezmejno sodelovanje, ki bodo pomagali nacionalnim organom in Evropskemu javnemu tožilstvu pri preiskavah za sledenje sredstev (Direktiva (EU) 2024/1260, člen 5 in 30). Za opravljanje teh nalog bodo imeli uradi dostop do ustreznih podatkovnih zbirk in registrov (Direktiva (EU) 2024/1260, člen 6). Vzpostavljena bo tudi mreža za sodelovanje na področju povrnitve in odvzema sredstev, da bi olajšala sodelovanje med uradi za odvzem premoženjske koristi in uradi za upravljanje premoženja, kot tudi sodelovanje z Europolom (Direktiva (EU) 2024/1260, člen 29(1)).

Prenos zaseženega premoženja Ukrajini

Glede prenosa odvzetega (zaseženega) premoženja direktiva v prvem odstavku 19. člena izrecno predvideva nadaljnjo uporabo odvzetega premoženja, na podlagi katerega se države članice spodbuja, da sprejmejo »potrebne ukrepe, s katerimi bodo omogočile, da se odvzeto premoženje, kadar je to primerno, uporabi za zadeve javnega interesa ali socialne namene«. Izrecno je predvidena tudi možnost držav članic, da brez poseganja v veljavno mednarodno pravo predmete, uporabljene za kazniva dejanja, premoženjske koristi ali premoženje, ki je bilo odvzeto v povezavi s kaznivimi dejanji, ki se nanašajo na omejevalne ukrepe EU, uporabijo tako, da s tem prispevajo k mehanizmom za podporo tretjim državam, ki se soočajo z razmerami, na katere se je Unija odzvala s sprejetjem omejevalnih ukrepov, zlasti v primerih vojne agresije (Direktiva (EU) 2024/1260, člen 19(2)). Pri tem naj bi Komisija sprejela ustrezne mehanizme za olajšanje sodelovanja med državami članicami in tretjimi državami ter oblikovala smernice glede najučinkovitejših postopkov in finančnih mehanizmov, ki so na voljo za podporo takim tretjim državam, da bi spodbudila uporabo odvzetih predmetov, uporabljenih za kazniva dejanja, premoženjske koristi ali premoženja v ta namen (odst. 39).

Gre za določbo, ki nakazuje možnost uporabe zaseženega premoženja za obnovo Ukrajine. Na ravni EU je že bil ustanovljen t.i. »instrument za Ukrajino« (angl. Ukraine Facility) (Uredba (EU) 2024/792, odst. 2), pri čemer je močna podpora Ukrajini ključna prednostna naloga EU, ki je sicer povezana tudi s približevanjem Ukrajine k tej organizaciji (Uredba (EU) 2024/792, odst. 67). EU v tem okviru Ukrajini že zagotavlja makrofinančno pomoč, ki je na primer v letu 2023 znašala 18 milijard EUR (Uredba (EU) 2022/2463). EU je zagotovila tudi znatno finančno podporo z dodatnim svežnjem, ki združuje sredstva v okviru Instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje – Globalna Evropa, vzpostavljenega z Uredbo (EU) 2021/947, ter posojila Evropske investicijske banke (EIB). Poleg tega je Svet sprejel ukrepe zunajproračunske pomoči za podporo ukrajinskim oboroženim silam v okviru Evropskega mirovnega instrumenta (Sklep Sveta (SZVP) 2021/509) v višini 6,1 milijarde EUR in vzpostavil misijo za vojaško pomoč v podporo Ukrajini (Sklep Sveta (SZVP) 2022/1968). Unija in njene države članice so prek mehanizma Unije na področju civilne zaščite zagotovile tudi nujno pomoč v naravi brez primere, kar je največja nujna operacija od vzpostavitve tega mehanizma (Sklep 1313/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta).

Premoženje, zaseženo v okviru postopkov, ki se nanašajo na kršitev ali izogibanje omejevalnim ukrepom EU, bi torej lahko predstavljalo del premoženja, prenesenega Ukrajini prek teh (in drugih) mehanizmov.

SKLEP

EU je kot odziv na situacijo v Ukrajini sprejela številne omejevalne ukrepe zoper Rusijo z namenom doseči spoštovanje zadevnih mednarodnopravnih obveznosti s strani te države, pri čemer je vse bolj v ospredju obveznost Rusije zagotoviti reparacije za škodo, nastalo v okviru agresije. V članku smo orisali s tem povezane nedavno sprejete zakonodajne ukrepe EU na področju kriminalizacije kršitve omejevalnih ukrepov EU ter zasega zasebnega premoženja v okviru nacionalnih kazenskih postopkov, vključno z možnostjo prenosa tako zaseženega premoženja Ukrajini. Direktiva o opredelitvi kaznivih dejanj in sankcij za kršitev omejevalnih ukrepov Unije ter Direktiva o povrnitvi in odvzemu sredstev harmonizirata opredelitev kršitve in izogibanja omejevalnim ukrepom EU kot »evropsko kaznivo dejanje« na podlagi 83. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) ter opredeljujeta sankcije za te kršitve.

Evropski zakonodajalec z Direktivo o opredelitvi kaznivih dejanj in sankcij za kršitev omejevalnih ukrepov ni le poenotil kazenskopravnega odziva držav članic, temveč je ta odziv tudi precej zaostрил. Zaostritev se kaže na več nivojih; najprej pri širitvi polja kaznivosti z dodatnimi opisi izvršitvenih oblik kršitve omejevalnih ukrepov in z obvezno inkriminacijo določenih ravnanj, tudi kadar so storjena iz malomarnosti. Države pa imajo izjemno omejen manevrski prostor, da določene kršitve sankcionirajo kot prekrške. Direktiva predvideva tudi kaznivost napeljevanja, pomoči in poskusa ter širok nabor glavnih in stranskih kazenskih sankcij in ukrepov tako za fizične kot za pravne osebe. Pri kazenskih sankcijah ni mogoče spregledati, da morajo države za kršitev omejevalnih ukrepov predpisati razmeroma visoke kazni tako za fizične kot pravne osebe, kar je bilo deležno tudi kritik na račun kršitve načela sorazmernosti pri kaznovanju (Bernardini 2024).

Direktiva o povrnitvi in odvzemu premoženja pa krepi učinkovitost odvzema in upravljanja v kazenskih postopkih odvzetega premoženja. Ta direktiva državam nalaga, da uzakonijo različne oblike odvzema, kot so razširjen odvzem, odvzem tretji osebi, odvzem brez obsodbe in odvzem premoženja nepojasnjene- ga izvora, povezanega s kriminalnim ravnanjem, ter omogoča prenos zasežene- ga premoženja tretjim državam. Kot najpomembnejšo novost državam nalaga izgraditev institucionalne podpore z obvezno ustanovitvijo urada za odvzem premoženjske koristi in urada za upravljanje začasno zavarovanega in odvze- tega premoženja. Uvaja pa tudi nove institute, kot je takojšnji ukrep, ki ohranja premoženje do izdaje sklepa o začasnem zavarovanju. Čeprav je v slovenski zakonodaji precej zahtev iz obeh obravnavanih direktiv že ustrezno normativno izpeljanih, pa direktivi terjata korenite posege tudi v več slovenskih področnih zakonov.

Pri novi ureditvi gre za poenotenje nacionalnih zakonodaj držav članic – z namenom povečanja učinkovitosti in preprečevanje izogibanja sankcijskim režimom EU. Slednje pa sproža vprašanje, ali je smiselno in primerno interese EU v povezavi z rusko agresijo na Ukrajino uveljavljati z mehanizmi kazenskega

prava. Ni namreč mogoče prezreti dejstva, da kršitev omejevalnih ukrepov ne pomeni klasičnih oblik kriminalitete, ki bi bile kaznive v vseh državah članicah, temveč gre v prvi vrsti za kršitev pravil EU, ki zasledujejo njene interese in cilje na področju skupne zunanje in varnostne politike. Ta je v veliko večji meri podvržena vsakokratnim političnim in gospodarskim interesom Unije in njenih članic, zato spremenljiva ter pogosto nekonsistentna. Ob tem je treba poudariti, da gre pri omejevalnih ukrepih za administrativne ukrepe, ki niso kaznovalne narave, temveč imajo varstveni in začasni značaj (Zadeva T-635/22, odst. 71; zadeva T-644/22 odst. 91, 104), za kršitev katerih so države članice do sedaj lahko predpisovale civilne, upravne ali kazenske sankcije. Nekateri avtorji so že izrazili pomisleke o primernosti in sorazmernosti tovrstnega kazensko-pravnega odzivanja na situacijo v Ukrajini (Bernardini 2024). Za kazensko pravo kot najbolj represivno pravno panogo namreč tradicionalno velja načelo ultima ratio (Bavcon et al. 2014). Poleg tega gre za dolgoročne zakonodajne ukrepe, ki v praksi ne bodo uporabljivi zgolj v povezavi s situacijo v Ukrajini, temveč bi morali biti uporabljeni v kontekstu vseh omejevalnih ukrepov, ki jih sprejme EU. Nova ureditev je spodbudila nekatere države članice, kot so na primer Nizozemska, Francija⁴⁴ in Španija,⁴⁵ k doslednejšemu pregonu kaznivega dejanja kršitve omejevalnih ukrepov, tudi prek (napovedanih) sprememb nacionalne kazenske zakonodaje.⁴⁶ Evropska komisija pa je julija 2025 sprožila postopek zoper 18 držav članic, vključno s Slovenijo, ki niso ustrezno implementirale Direktive 2024/1226 do predvidenega roka (20. maja 2025). Te države imajo na voljo dva meseca, da se odzovejo in ustrezno implementirajo novo ureditev. Če pri tem ne bi bile uspešne, Komisija proti njim lahko sproži postopek pred Sodiščem EU.⁴⁷ Šele v prihodnosti pa se bo pokazalo, ali bo nova ureditev v praksi učinkovita pri harmonizaciji pravil ter ali bodo nacionalna sodišča v zadevnih primerih izrekala sankcijo zasega premoženja, ki bi lahko bilo prenešeno Ukrajini.

⁴⁴ V Franciji je na primer do nedavnega potekalo zelo malo kazenskih primerov, ki bi se nanašali na kršitev omejevalnih ukrepov, vendar pa je nacionalno finančno tožilstvo (*Parquet national financier*) leta 2024 naznanilo, da bo prevzelo pristojnost za pregon kaznivega dejanja omejevalnih ukrepov EU, kar bo povečalo možnosti za pregon tovrstnih kaznivih dejanj. *Parquet national financier*, Synthèse 2024, <https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/sites/default/files/2025-01/Plaqueette%20PNF%20Complet%20Web.pdf>.

⁴⁵ V Španiji so bile kršitve omejevalnih ukrepov do nedavnega obravnavane zlasti v okviru upravnih postopkov, vendar pa je v odziv na novo ureditev EU sprejela novo kazenskopravno ureditev tega področja. *Spain Approves Draft Bill Transposing EU Directive on the Criminalization of Sanctions Violations*, <https://sanctionsnews.bakermckenzie.com/spain-approves-draft-bill-transposing-eu-directive-on-the-criminalization-of-sanctions-violations/>.

⁴⁶ EU sanctions enforcement is on the rise, 11. junij 2025, <https://www.aoshearman.com/en/insights/eu-sanctions-enforcement-is-on-the-rise#4>.

⁴⁷ Commission takes action to ensure complete and timely transposition of EU directives, 24. julij 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_25_1842.

LITERATURA

- Asp, Petter. 2012. *The Substantive Criminal Law Competence of the EU – Towards an Area of Freedom, Security & Justice – Part 1*. Stockholm: JURE.
- Bavcon, Ljubo, Alenka Šelih, Damjan Korošec, Matjaž Ambrož, in Katja Filipčič. 2014. *Kazensko pravo: splošni del*. Ljubljana: Uradni list RS.
- Bernardini, Lorenzo. 2024. "Criminalising the Violation of EU Restrictive Measures: Towards (Dis)Proportionate Punishments *vis-à-vis* Natural Persons?" *European Criminal Law Review* 14 (1): 4–26. <https://doi.org/10.5771/2193-5505-2024-1-4>.
- Cavallone, Giulia. 2014. "European Arrest Warrant and Fundamental Rights in Decisions Rendered in Absentia: The Extent of Union Law in the Case C-399/11 Melloni v. Ministerio Fiscal". *European Criminal Law Review* 4 (1): 19–40. <https://doi.org/10.5235/219174414811783351>.
- Council of Europe. 2025. "Register of Damage for Ukraine". *Council of Europe*, <https://rd4u.coe.int/en/news>.
- Cryer, Robert. 2006. "International Criminal Law vs State Sovereignty: Another Round?" *European Journal of International Law* 16 (5): 579–1000.
- Esteve, Irene, Lucia Turrando, Marta Martinez, Maria Miguel. 2025. "Spain Approves Draft Bill Transposing EU Directive on the Criminalization of Sanctions Violations". 25. april 2025. <https://sanctionsnews.bakermckenzie.com/spain-approves-draft-bill-transposing-eu-directive-on-the-criminalization-of-sanctions-violations/>.
- European Commission. 2025. "Commission takes action to ensure complete and timely transposition of EU directives." *Europa.eu*, 24. julij 2025. https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/inf_25_1842.
- European Council. 2025. "EU sanctions against Russia", 23. februar 2025. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia/>.
- Evropska Unija. 2010. Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (2010). *Uradni list EU* C 83/389. Brussels: European Union.
- Evropska unija. 2012. Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU), UL C 326, 26. oktober 2012, 47–390.
- Evropska Unija. 2023. "Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Direktivi o kazenskih sankcijah za kršitev omejevalnih ukrepov Unije naproti COM(2022) 249." *Uradni list EU*, C 184, 25. 5. 2023, 59–63.
- Evropski parlament. 2013. "Sklep št. 1313/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o mehanizmu Unije na področju civilne zaščite." *UL L* 347, 20. december 2013, 924.
- Evropski parlament. 2014. "Direktiva 2014/42/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. aprila 2014 o začasnem zavarovanju in odvzemu predmetov, ki so bili uporabljeni za kazniva dejanja, in premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, v Evropski uniji." *UL L* 127, 29. april 2014. Brussels: European Parliament.
- Evropski parlament. 2015. "Direktiva (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. Maja 2015, o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES". Brussels: European Parliament.

- Evropski parlament. 2018. "Uredba EU 2018/1805 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. novembra 2018 o vzajemnem priznavanju sklepov o začasnem zavarovanju in sklepov o odvzemu". UL L 303, 1–38, 14. november 2018.
- Evropski parlament. 2021. "Uredba (EU) 2021/947 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. junija 2021 o vzpostavitvi Instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje – Globalna Evropa, spremembi in razveljavitvi Sklepa št. 466/2014/EU Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Uredbe (EU) 2017/1601 Evropskega parlamenta in Sveta ter Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 480/2009." UL L 209, 14. junij 2021, str. 1.
- Evropski parlament. 2022. "Uredba (EU) 2022/2463 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. decembra 2022 o vzpostavitvi instrumenta za zagotavljanje podpore Ukrajini za leto 2023 (makrofinančna pomoč +)." UL L 322, 16. december 2022, 1.
- Evropski parlament. 2024a. "Uredba EU 2024/792 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 29. februarja 2024 o vzpostavitvi instrumenta za Ukrajino." UL L, 2024/792, 29. februar 2024.
- Evropski parlament. 2024b. "Uredba EU 2024/792 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. februarja 2024 o vzpostavitvi instrumenta za Ukrajino." UL L, 2024/792, 29. februar 2024.
- Evropski parlament. 2024c. "Direktiva (EU) 2024/1226 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. aprila 2024 o opredelitvi kaznivih dejanj in sankcij za kršitev omejevalnih ukrepov Unije ter spremembi Direktive (EU) 2018/1673." UL L, 2024/1226, 29. april 2024. Brussels: European Parliament.
- Evropski parlament. 2024d. "Direktiva (EU) 2024/1260 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. aprila 2024 o povrnitvi in odvzemu premoženja." OJ L, 2024/1260, 2. maj 2024. Brussels: European Parliament.
- Evropski parlament. 2024e. "Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2014/41/EU z dne 3. aprila 2014 o evropskem preiskovalnem nalogu v kazenskih zadevah." UL L 130, 1. maj 2014. Brussels: European Parliament.
- Franchini, Daniel. 2024. "Immobilised Assets, Extraordinary Profits: The EU Council Decision on Russia's Central Bank Reserves and Its Legal Challenges". *EJIL:Talk!*, <https://www.ejiltalk.org/immobilised-assets-extraordinary-profits-the-eu-council-decision-on-russias-central-bank-reserves-and-its-legal-challenges/>.
- Hathaway, Oona A., Maggie M. Mills, Thomas M. Poston. 2024. War Reparations: The Case for Countermeasures. *Stanford Law Review* 76 (May 2024): 971–1050.
- Henckaerts, Jean-Marie. 2008. *Študija o običajnem mednarodnem humanitarnem pravu: prispevek k razumevanju in spoštovanju vladavine prava v oboroženem spopadu*. Geneva: ICRC. https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/en/assets/files/other/slo-irrc_857_henckaerts.pdf.
- Hofer, Alexandra. 2023. "The EU and Its Member States at War in Ukraine? Collective Self-defence, Neutrality and Party Status in the Russo-Ukraine War". *European Papers* 8 (3): 1697–740.
- International Court of Justice. 1997. "Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)". Judgment, *ICJ Reports* (7).
- International Court of Justice. 2004. "Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)". Judgment, *ICJ Reports* (12).
- International Court of Justice. 2010. "Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)". Merits, Judgment, *ICJ Reports* 2010 (639).

- International Court of Justice. 2012. "Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)." Compensation, Judgment, *ICJ Reports* (324).
- International Court of Justice. 2018. "Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)." Compensation, Judgment, *ICJ Reports* (15).
- International Court of Justice. 2022. "Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)". Reparations, Judgment, *ICJ Reports* 13.
- International Law Commission. 2001. "Členi o odgovornosti držav za mednarodno protipravna dejanja (Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts) (ARSIWA)." *Yearbook of the International Law Commission*, II (2).
- Kazenski zakonik (KZ-1), Uradni list RS, št. 50/12 – UPB, 54/15, 6/16 – popr., 38/16, 27/17, 23/20, 91/20, 95/21, 186/21, 105/22 – ZZNŠPP, 16/23 in 107/24 – odl. US.
- Ministrstvo za finance, Urad Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja. 2023. *Poročilo o delu Urada Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja za leto 2023*. <https://www.gov.si/assets/organi-v-sestavu/UPPD/Dokumenti/Letna-porocila/Letno-porocilo-2023>.
- Öberg, Jacob. 2024. *The Normative Foundations for EU Criminal Justice: Powers, Limits and Justifications*. Oxford: Hart.
- Oberlandesgericht, Stuttgart, Strafsenat: "Angeklagter wegen vier Verstößen gegen das Außenwirtschaftsgesetz in Verbindung mit dem Russland-Embargo der EU zu einer Gesamtfreiheitsstrafe von 7 Jahren verurteilt". https://oberlandesgericht-stuttgart.justiz-bw.de/pb/Lde/Startseite/Medien/2_+Strafsenat_+Angeklagter+wegen+vier+Verstoessen+gegen+das+Aussenwirtschaftsgesetz+in+Verbindung+mit+dem+Russland-Embargo+der+EU+zu+einer+Gesamtfreiheitsstrafe+von+7+Jahren+verurteilt/?LISTPAGE=23018081.
- Permanent Court of International Justice. 1927. "Case Concerning the Factory at Chorzów". Jurisdiction, Judgment, *PCIJ Series A*, No. 9.
- Portela, Clara, Kim B. Olsen. 2023. *Implementation and monitoring of the EU sanctions' regimes, including recommendations to reinforce the EU's capacities to implement and monitor sanctions*. Brussels: European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/702603/EXPO_STU\(2023\)702603_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/702603/EXPO_STU(2023)702603_EN.pdf).
- Protokol št. 1 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in svoboščin, Uradni list RS, št. 33/1994 z dne 13. junij 1994.
- Ramsay, Peter. 2025. "Rights of the sovereign: criminal law as public law". *King's Law Journal*, 36 (1): 70–103.
- Rankinen, Juho. 2016. "Positive Fault Requirements in EU Criminal Law." *European Criminal Law Review* 6 (2): 117–42. <https://doi.org/10.5771/2193-5505-2016-2-117>.
- Ronsfeld, Philipp. 2023. "Mutual Recognition and Mutual Trust". *The Cambridge Companion to European Criminal Law*, Kai Ambos in Peter Rackow (eds), 131–54. Cambridge: Cambridge University Press.
- Satzger, Helmut. 2019. "The Harmonisation of Criminal Sanctions in the European Union – A New Approach." *Eucrim* 14 (2): 115–20.
- Schroeder, Werner. 2020. Limits to European Harmonisation of Criminal Law. *Eucrim* 15 (2): 144–48.
- Sodišče EU. 2008. "Sodba C-308/06 Sodba Sodišča EU z dne 3. junija 2008 – Intertanko in drugi proti Secretary of State for Transport." 3. junij 2008.
- Šugman Stubbs, Katja, Primož Gorkič, in Zvonko Fišer. 2020. *Temelji kazenskega procesnega prava*. Ljubljana: GV Založba.

- Svet EU. 2002. "Okvirni sklep Sveta z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami 2002/584/PNZ." UL L 190, 18. julij 2002, 1–20.
- Svet EU. 2005. "Okvirni sklep Sveta 2005/212/PNZ z dne 24. februarja 2005 o zaplembi premoženjske koristi, pripomočkov in premoženja, ki so povezani s kaznivimi dejanji." UL L 68, 15. marec 2005, 49.
- Svet EU. 2007. "Sklep Sveta 2007/845/PNZ z dne 6. decembra 2007 o sodelovanju med uradi za odvzem premoženjske koristi držav članic na področju sledenja in identifikacije premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, ali drugega premoženja, povezanega s kaznivimi dejanji." UL L 332, 18. december 2007, 103.
- Svet EU. 2021. "Sklep Sveta (SZVP) 2021/509 z dne 22. marca 2021 o vzpostavitvi Evropskega mirovnega instrumenta in razveljavitvi Sklepa (SZVP) 2015/528." UL L 102, 24. marec 2021, 14.
- Svet EU. 2022. "Sklep Sveta (EU) 2022/2332 z dne 28. novembra 2022 o opredelitvi kršitve omejevalnih ukrepov Unije kot področja kriminala, ki ustreza merilom iz člena 83(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije." UL L 308, 29. november 2022, 18–21.
- Svet EU. 2022. "Sklep Sveta (SZVP) 2022/1968 z dne 17. oktobra 2022 o misiji Evropske unije za vojaško pomoč v podporo Ukrajini (EUMAM Ukraine)." UL L 270, 18. oktober 2022, 85.
- SVRS. 2008. Akt o ustanovitvi Stalne koordinacijske skupine za omejevalne ukrepe. *Uradni list RS*, št. 4/08, 51/12, 19/15, 69/17, 163/20, 61/23 in 106/24.
- US Department of the Treasury. 2022. "Russian Elites, Proxies, and Oligarchs Task Force Joint Statement." Press Release, 29. junij 2022. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0839>.
- Veber T., Maruša. 2022. "Sanctions adopted by international organizations in the defence of the general interest." PhD diss., Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta.
- Veber T., Maruša. 2024. "Palestinsko-izraelski konflikt: mednarodno pravo-*quo vadis?*" *Teorija in praksa* 61 (1): 7–40.
- Veber T., Maruša. 2025. "Odziv Sveta Evrope in Evropske unije na situacijo v Ukrajini s poudarkom na zagotovitvi reparacij za nastalo škodo, povzročeno z agresijo." *Javna uprava* 61 (1/2): 67–84.
- Visser de, Maartje. 2013. "Dealing with Divergences in Fundamental Rights Standards – Case C-399/11 Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal, Judgement (Grand Chamber) of 26 February 2013, Not Yet Reported." *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 20 (4): 576–622.
- Webb, Philippa. 2023. *Legal options for confiscation of Russian state assets to support the reconstruction of Ukraine*. European Parliamentary Research Service. [https://www.euro-parl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/759602/EPRS_STU\(2024\)759602_EN.pdf](https://www.euro-parl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/759602/EPRS_STU(2024)759602_EN.pdf).
- World Bank Group. 2023. "Ukraine: Rapid Damage and Needs Assessment." February 2022– February 2023, 20 March 2023. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099184503212328877/p1801740d1177f03c0ab180057556615497>.
- Wuerth, Ingrid. 2018. "Immunity from Execution of Central Bank Assets". *Immunities and International Law*, Tom Ruys, Nicolas Angelet, Luca Ferro (eds.), 266–84. Cambridge University Press.
- Zadeva C-399/11 Sodba Sodišča EU z dne 26. februarja 2013 – Stefano Melloni proti Ministerio Fiscal, 26. 2. 2013.

Zadeva T-635/22 Sodba Splošnega sodišča z dne 11. septembra 2024 – Friedman in drugi/Svet, UL C, C/2024/6431, 4. 11. 2024.

Zadeva T-644/22 Sodba Splošnega sodišča z dne 11. septembra 2024 – Timchenko in Timchenko/Svet, UL C, C/2024/6432, 4. noveber 2024.

Zakon o izvršbi in zavarovanju (ZIZ), Uradni list RS, št. 3/07 – UPB, 93/07, 37/08 – ZST-1, 45/08 – ZArbit, 28/09, 51/10, 26/11, 17/13 – odl. US, 45/14 – odl. US, 53/14, 58/14 – odl. US, 54/15, 76/15 – odl. US, 11/18, 53/19 – odl. US, 66/19 – ZDavP-2M, 23/20 – SPZ-B, 36/21, 81/22 – odl. US in 81/22 – odl. US.

Zakon o kazenskem postopku (ZKP), Uradni list RS, št. 176/21 – UPB, 96/22 – odl. US, 2/23 – odl. US, 89/23 – odl. US in 53/24.

Zakon o obrambi (ZObr), Uradni list RS, št. 103/04 – UPB, 95/15 in 139/20.

Zakon o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja (ZOPOKD), Uradni list RS, št. 98/04 – UPB, 65/08 in 57/12.

Zakon o odvzemu premoženja nezakonitega izvora (ZOPNI), Uradni list RS, št. 91/11, 25/14 in 53/18 – odl. US.

Zakon o omejevalnih ukrepih, ki jih Republika Slovenija uvede ali izvaja skladno s pravnimi akti in odločitvami, sprejetimi v okviru mednarodnih organizacij (ZROUPAMO), Uradni list RS, št. 127/2006, 44/2022.

Zakon o orožju (ZOro-1), Uradni list RS, št. 23/05 – UPB, 85/09, 125/21 in 105/22 – ZZNŠPP.

Zakon o prekrških (ZP-1), Uradni list RS, št. 29/11 – UPB, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16, 15/17 – odl. US, 73/19 – odl. US, 175/20 – ZIUOPDVE, 5/21 – odl. US in 38/24.

Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (ZPPDFT-2), Uradni list RS, št. 48/22 in 145/22.

Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (ZPPDFT-2), Uradni list RS, št. 48/22 in 145/22.

Zgaga Markelj, Sabina. 2019. "374.a člen" *Veliki znanstveni komentar posebnega dela kazenskega zakonika*, 3. knjiga, uredniki Damijan Korošec, Katja Filipčič in Stojan Zdolšek, 1117–129, Ljubljana: Uradni list, PF.

Zoumpoulakis, Konstantinos. 2022. "Approximation of criminal sanctions in the European Union: A wild goose chase?" *New Journal Of European Criminal Law* 13 (3): 333–45.

THE VIOLATION OF EUROPEAN UNION RESTRICTIVE MEASURES AS A “EUROPEAN CRIMINAL OFFENCE” AND THE CONFISCATION OF PRIVATE PROPERTY TO SECURE REPARATIONS FOR UKRAINE

Abstract. *In response to the situation in Ukraine, the EU has adopted a series of restrictive measures against Russia to ensure compliance with its international legal obligations, including the need to provide reparations for the damage its aggression has caused. The article analyses the recently adopted Directive on the definition of criminal offences and penalties for the violation of Union restrictive measures along with the Directive on asset recovery and confiscation. These instruments harmonise the definition of violations and circumventions of EU restrictive measures as a “European criminal offence” under Article 83 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) and establish sanctions for them, including the confiscation of assets and possible transfer of those assets to Ukraine. Until now, this area was regulated by the Member States and their respective national laws, which have encompassed a range of civil, administrative and criminal sanctions for breaching the restrictive measures. The new framework seeks to unify Member States’ legislation with a view to making it more effective and preventing the EU’s sanctions from being circumvented. Yet, at the same time it appears that the EU is utilising the mechanisms of criminal law to further the Union’s political and economic interests, encompassing the confiscation and transfer of assets for the reconstruction of Ukraine. Further, the new regime of sanctions will cause a substantial tightening of the criminal law framework in the Member States and is likely to give rise to a number of significant criminal law issues.*

Keywords: *restrictive measures, European Union (EU), Directive on the definition of criminal offences and penalties for the violation of Union restrictive measures, Directive on asset recovery and confiscation, asset confiscation, reparations.*