



Bruxelles, 17.12.2020.
C(2020) 9432 final

Obavijest Komisije

**SMJERNICE KOMISIJE O PROVEDBI ODREĐENIH ODREDBI UREDBE VIJEĆA
(EU) 2020/1998**

SMJERNICE KOMISIJE O PROVEDBI ODREĐENIH ODREDBI UREDBE VIJEĆA (EU) 2020/1998

Europska unija donijela je 7. prosinca 2020. režim mjera ograničavanja (sankcija) za rješavanje ozbiljnih kršenja i povreda ljudskih prava u svijetu – globalni režim sankcija EU-a zbog kršenja ljudskih prava. Taj režim sankcija sastoji se od dva pravna akta: Odluka Vijeća (ZVSP) 2020/1999 („Odluka”)¹ i Uredba Vijeća (EU) 2020/1998 („Uredba”)². Potonji akt upućen je svim osobama, subjektima i tijelima u nadležnosti EU-a („subjekti iz EU-a”)³, za koje stvara pravne obveze.

Cilj je ovog dokumenta⁴ pružiti smjernice o određenim odredbama Uredbe subjektima iz EU-a i nacionalnim nadležnim tijelima kako bi se osigurala njihova ujednačena provedba. Dokument je u obliku odgovora na pitanja koja bi se mogla pojaviti. Ako se pojave dodatna pitanja, Komisija ga može revidirati ili proširiti.

Za više informacija o globalnom režimu sankcija EU-a zbog kršenja ljudskih prava posjetite i stranicu Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD) „Pitanja i odgovori o globalnom režimu sankcija EU-a zbog kršenja ljudskih prava (EUGHRSR)”⁵.

1. Koje su vrste sankcija na snazi?

Režim sankcija obuhvaća dvije vrste mjera koje su zajedničke većini režima sankcija EU-a: financijske sankcije i ograničenja kretanja (zabrana putovanja). U ovom režimu nema embarga na oružje ili sektorskih/gospodarskih sankcija, kao što su zabrane uvoza/izvoza.

Uredba se odnosi na primjenu financijskih sankcija (članak 3.). One se sastoje od zamrzavanja imovine i zabrane stavljanja financijskih sredstava i gospodarskih resursa na raspolaganje fizičkim i pravnim osobama, subjektima i tijelima na koje se primjenjuju sankcije i koji su navedeni u Prilogu I. Uredbi („osobe uvrštene na popis”).

2. Tko mora poštovati odredbe Uredbe?

¹ Odluka Vijeća (ZVSP) 2020/1999 o mjerama ograničavanja zbog teških kršenja i povreda ljudskih prava, SL L 410I, 7.12.2020., str. 13.

² Uredba Vijeća (EU) 2020/1998 o mjerama ograničavanja zbog teških kršenja i povreda ljudskih prava, SL L 410I, 7.12.2020., str. 1.

³ Vidjeti i 2. pitanje.

⁴ Ovaj je dokument zamišljen kao smjernice kojima Komisija razjašnjava svoje trenutačno razumijevanje niza odredbi Uredbe. Cilj smjernica nije iscrpno obuhvatiti sve odredbe niti izraditi nove zakonske propise. Komisija nadzire primjenu prava Unije pod kontrolom Suda Europske unije. Na temelju Ugovorâ, samo Sud Europske unije može pružiti pravno obvezujuća tumačenja akata institucija Unije.

⁵ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90013/questions-and-answers-eu-global-human-rights-sanctions-regime_en

Sankcijama EU-a stvaraju se pravne obveze za sve subjekte iz EU-a i za sve poslove koji se obavljaju u EU-u. Člankom 19. Uredbe utvrđuje se područje njezine primjene⁶.

Očekuje se da će sankcije EU-a proizvesti učinke u trećim zemljama zbog pritiska na osobe uvrštene na popis. Međutim ne primjenjuju se izvanteritorijalno. Drugim riječima, ne stvaraju obveze za subjekte koji nisu iz EU-a, osim ako se njihovo poslovanje barem djelomično odvija unutar EU-a.

3. Što financijske sankcije podrazumijevaju?

Subjekti iz EU-a moraju poštovati obvezu zamrzavanja sve imovine (financijskih sredstava i gospodarskih resursa) osoba uvrštenih na popis te osigurati da se osobama uvrštenima na popis ne stave na raspolaganje nikakva financijska sredstva ili gospodarski resursi (članak 3. Uredbe). Vidjeti i pitanja 4. i 5.

U načelu, poslovanje s osobom uvrštenom na popis uključuje financijske transakcije. To će vjerojatno uključivati ili promjenu oblika njezinih financijskih sredstava (na primjer, promjenu iznosa ili lokacije financijskih sredstava), upotrebu njezinih gospodarskih resursa ili stavljanje na raspolaganje financijskih sredstava ili gospodarskih resursa, što je zabranjeno.

Pojmovi „financijska sredstva”, „gospodarski resursi”, „zamrzavanje financijskih sredstava” i „zamrzavanje gospodarskih resursa” definirani su u članku 1. Uredbe.

4. Što znači zamrzavanje imovine?

Uredbom se od subjekata iz EU-a zahtijeva da zamrznú financijska sredstva osoba uvrštenih na popis. Drugim riječima, subjekti iz EU-a moraju spriječiti raspolaganje takvim sredstvima na bilo koji način koji bi doveo do bilo kakve promjene njihovih značajki koja bi omogućila njihovu upotrebu (neovisno o tome tko ih upotrebljava). To znači, na primjer, da banka iz EU-a koja vodi račune osobe uvrštene na popis mora spriječiti prijenose kojima bi se promijenila lokacija zamrznutih financijskih sredstava te da građanin EU-a koji drži udjele u investicijskom fondu u ime osobe uvrštene na popis mora spriječiti bilo kakve promjene kojima bi se promijenilo vlasništvo udjela.

Uredbom se od subjekata iz EU-a zahtijeva i da zamrznú gospodarske resurse osoba uvrštenih na popis. Drugim riječima, subjekti iz EU-a moraju spriječiti bilo kakvu upotrebu takvih resursa radi pribavljanja financijskih sredstava, robe ili usluga. Na primjer, zračna luka u EU-u u načelu ne bi smjela dopustiti letove zrakoplova osobe uvrštene na popis, a agencija za nekretnine iz EU-a koja upravlja nekretninom osobe uvrštene na popis ne bi smjela dopustiti iznajmljivanje te nekretnine. Zabrana se ne odnosi na resurse koji su prikladni samo za osobnu uporabu ili potrošnju, kao što su električna energija ili hrana. U slučaju dvojbe vidjeti i pitanje 13.

⁶ Uredba se primjenjuje na području Unije, uključujući njezin zračni prostor, u svim zrakoplovima i plovilima koji su u nadležnosti neke države članice, na sve građane države članice, unutar ili izvan područja Unije, na sve pravne osobe, subjekte ili tijela, unutar ili izvan područja Unije koji su osnovani ili registrirani u skladu s pravom države članice i na sve pravne osobe, subjekte ili tijela u vezi s bilo kojim poslom koji je u cijelosti ili djelomično obavljen u Uniji.

Napominjemo da zamrzavanje imovine, za razliku od oduzimanja, ne utječe na vlasništvo nad predmetnim financijskim sredstvima ili gospodarskim resursima.

5. Što znači zabrana stavljanja financijskih sredstava i gospodarskih resursa na raspolaganje?

Tom se mjerom subjektima iz EU-a zabranjuje izravno ili neizravno stavljanje bilo kakvih financijskih sredstava ili gospodarskih resursa na raspolaganje osobama uvrštenima na popis, bilo darivanjem, prodajom, razmjenom ili na bilo koji drugi način, uključujući povrat vlastitih sredstava osobe uvrštene na popis.

U načelu, poduzeću iz EU-a nije na primjer dopušteno prodavati ili isporučivati proizvode ili usluge osobi uvrštenoj na popis, čak ni uz odgovarajuću naknadu; građanin EU-a ne smije raditi za poduzeće uvršteno na popis, a građaninu treće zemlje nije dopušteno davanje donacija s državnog područja države članice osobi uvrštenoj na popis.

6. Postoje li dodatne obveze koje subjekti iz EU-a moraju poštovati?

i. Neizbjegavanje mjera (članak 10. Uredbe)

Subjektima iz EU-a zabranjeno je svjesno i namjerno sudjelovanje u svim aktivnostima kojima se izbjegavaju financijske sankcije. Takve aktivnosti mogu uključivati, na primjer, vođenje fiktivnog društva za subjekt uvršten na popis ili provođenje transakcija u EU-u prema uputama osobe uvrštene na popis.

ii. Priopćavanje informacija (članak 9. Uredbe)

Subjekti iz EU-a moraju nacionalnom nadležnom tijelu priopćiti sve informacije kojima bi se olakšalo poštovanje Uredbe, proslijediti te informacije Komisiji te surađivati s nacionalnim nadležnim tijelom u mogućem daljnjem postupanju. Te informacije uključuju pojedinosti o svim zamrznutim računima (npr. o vlasniku računa, broju, vrijednosti zamrznutih financijskih sredstava) i ulaznim transferima, pokušaje stranaka ili drugih osoba da izbjegnu poštovanje Uredbe, vlasništvo ili kontrolu osobe uvrštene na popis nad subjektom koji nije uvršten na popis i sve druge pojedinosti koje bi mogle biti korisne nacionalnom nadležnom tijelu.

Neke države članice utvrdile su posebne postupke izvješćivanja. Nacionalno nadležno tijelo može utvrditi dodatne pojedinosti. Vidjeti i 13. pitanje.

7. Kako subjekti iz EU-a mogu saznati na koga se te sankcije odnose?

Imena i identifikacijski podaci osoba uvrštenih na popis nalaze se u Prilogu I. Uredbi, zajedno s konkretnim razlozima zbog kojih su te osobe uvrštene na popis. Vijeće EU-a odgovorno je za izmjenu popisa. To čini provedbenim uredbama Vijeća koje se objavljuju u *Službenom listu Europske unije* (SL)⁷. Imena i identifikacijski podaci osoba

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>

uvrštenih na popis navedeni su i u karti sankcija EU-a⁸ i u bazi podataka o financijskim sankcijama⁹, dostupnima na internetu.

U skladu s člankom 2. stavkom 3. Uredbe, osobe uvrštene na popis mogu biti državni akteri (na primjer, vladina tijela ili dužnosnici), drugi akteri koji provode učinkovitu kontrolu ili ovlasti nad državnim područjem i drugi nedržavni akteri¹⁰ (na primjer, privatne osobe i poslovni subjekti).

8. Što je sa subjektima u vlasništvu ili pod kontrolom osoba uvrštenih na popis? Primjenjuju li se sankcije i na njih?

Sankcije EU-a izravno se primjenjuju samo na osobe navedene u Prilogu I. Uredbi, a sva financijska sredstva i gospodarski resursi koji pripadaju tim osobama uvrštenima na popis ili su u njihovu vlasništvu, posjedu ili pod njihovom kontrolom moraju se zamrznuti. Stoga subjekti iz EU-a moraju biti vrlo oprezni kada surađuju sa subjektom koji je u vlasništvu ili pod kontrolom osobe uvrštene na popis.

Ako je, na primjer, subjekt „X” u vlasništvu ili pod kontrolom osobe uvrštene na popis, može se pretpostaviti da ta kontrola obuhvaća svu imovinu nominalno u vlasništvu subjekta X. Stoga subjekti iz EU-a moraju zamrznuti sva financijska sredstva i gospodarske resurse subjekta X u skladu s člankom 3. stavkom 1. Uredbe. Subjekt X može ishoditi ukidanje zamrzavanja dijela ili cijele svoje imovine ako dokaže da ona zapravo nije pod kontrolom osobe uvrštene na popis¹¹.

Ako je subjekt X u vlasništvu ili pod kontrolom osobe uvrštene na popis, subjektima iz EU-a zabranjuje se i stavljanje na raspolaganje bilo kakvih financijskih sredstava ili gospodarskih resursa subjektu X. Smatralo bi se da su ta financijska sredstva ili gospodarski resursi neizravno stavljeni na raspolaganje osobi uvrštenoj na popis i time bi se kršio članak 3. stavak 2. Uredbe, osim ako se na svakom pojedinom slučaju pristupom temeljenim na riziku može opravdano utvrditi da osoba uvrštena na popis neće koristiti ta financijska sredstva ili gospodarske resurse i da se oni neće upotrijebiti u korist osobe uvrštene na popis.

9. Kako se mogu utvrditi vlasništvo ili kontrola?

a) Vlasništvo¹²

⁸ <https://www.sanctionsmap.eu/>

⁹ <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/fsd/fsf>

¹⁰ Kako je utvrđeno u članku 1. stavku 4. Odluke Vijeća (ZVSP) 2020/1999 o mjerama ograničavanja zbog teških kršenja i povreda ljudskih prava.

¹¹ Mišljenje Komisije od 19.6.2020. o članku 2. Uredbe Vijeća (EU) br. 269/2014 (C(2020) 4117 final): https://ec.europa.eu/info/files/200619-opinion-financial-sanctions_hr

¹² Vidjeti i najbolju praksu EU-a za učinkovitu provedbu mjera ograničavanja, 4. svibnja 2018., 8519/18, dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/sanctions>

Ako osoba uvrštena na popis ima više od 50 % vlasničkih prava u subjektu X ili ima većinski udjel u subjektu X, tada se smatra da je subjekt X u vlasništvu osobe uvrštene na popis.

b) Kontrola¹³

Ako je ispunjen bilo koji od sljedećih kriterija (koji nisu sveobuhvatni), može se smatrati da osoba uvrštena na popis kontrolira subjekt X, sama ili na temelju sporazuma s drugim dioničarom ili drugom trećom stranom, osim ako se na pojedinačnoj osnovi može utvrditi suprotno:

- (a) ima pravo ili je ovlaštena imenovati ili smijeniti većinu članova upravnog, upravljačkog ili nadzornog tijela subjekta X;
- (b) imenovala je, isključivo na temelju vlastitih glasačkih prava, većinu članova upravnih, upravljačkih ili nadzornih tijela subjekta X koji su obavljali dužnost u relevantnoj i prethodnoj financijskoj godini;
- (c) sama kontrolira, na temelju sporazuma s drugim dioničarima ili članovima subjekta X, većinu glasačkih prava dioničara ili članova u subjektu X;
- (d) ima pravo na ostvarivanje vladajućeg utjecaja nad subjektom X, u skladu sa sporazumom sklopljenim sa subjektom X ili na temelju odredbe njegova osnivačkog akta ili statuta, ako je pravom kojim se uređuje subjekt X dopušteno da se na njega primjenjuje takav sporazum ili odredba;
- (e) ima ovlasti za ostvarivanje prava vladajućeg utjecaja iz točke (d) a da nije nositelj tog prava¹⁴;
- (f) ima pravo na korištenje cjelokupne imovine ili dijela imovine subjekta X;
- (g) upravlja poslovanjem subjekta X na jedinstvenoj osnovi, uz objavljivanje konsolidiranih financijskih izvještaja;
- (h) solidarno preuzima financijske obveze subjekta X ili pruža jamstva za njih.

10. Postoje li iznimke od financijskih sankcija?

Uredba sadržava niz iznimaka¹⁵ (odstupanja).

Tim se odstupanjima omogućuje oslobađanje zamrznutih financijskih sredstava ili gospodarskih resursa i/ili stavljanje na raspolaganje financijskih sredstava ili gospodarskih resursa osobama uvrštenima na popis. To ovisi o prethodnom odobrenju nacionalnog nadležnog tijela¹⁶, koje se izdaje samo pod strogim i posebnim uvjetima:

¹³ Vidjeti prethodnu bilješku.

¹⁴ Uključujući, na primjer, putem fiktivnog društva.

¹⁵ Iznimke od sankcija EU-a obično su u obliku odstupanja ili izuzeća. Odstupanja znače da se ograničeno (zabranjeno) djelovanje može provesti tek kad nacionalno nadležno tijelo izda odobrenje. Izuzeća znače da se ograničenje ne primjenjuje kada se svrha djelovanja podudara s područjem primjene izuzeća; zbog toga osobe obuhvaćene područjem primjene izuzeća mogu bez odgode provesti predmetno djelovanje. Ovaj režim sankcija ne uključuje izuzeća.

¹⁶ U roku od dva tjedna od izdavanja odobrenja predmetna država članica mora o tome obavijestiti druge države članice i Komisiju.

- **posebne potrebe:** ako je oslobađanje ili stavljanje na raspolaganje financijskih sredstava ili gospodarskih resursa potrebno za zadovoljenje **osnovnih potreba** osobe uvrštene na popis i uzdržanih članova obitelji fizičkih osoba, uključujući plaćanja za hranu, stanarinu ili otplatu hipoteke, lijekove i liječenje, poreze, premije osiguranja i komunalne naknade, za pokrivanje **pravnih troškova ili izvanrednih troškova**¹⁷ osobe uvrštene na popis, za osiguranje **redovnog čuvanja ili održavanja** zamrznute imovine ili za **službene potrebe** diplomatske ili konzularne misije ili međunarodne organizacije (članak 4. Uredbe);
- **humanitarna pomoć:** ako je oslobađanje ili stavljanje na raspolaganje financijskih sredstava ili gospodarskih resursa potrebno u svrhu pružanja humanitarne pomoći, kao što je isporuka ili olakšavanje isporuke pomoći, uključujući medicinsku opremu, hranu ili premještaj humanitarnih radnika i povezanu pomoć ili za evakuaciju (članak 5. Uredbe; vidjeti i 11. pitanje);
- **odluke:** ako je oslobađanje propisano određenim vrstama arbitražnih, sudskih ili upravnih odluka donesenima prije ili u određenim slučajevima nakon izricanja sankcija, samo ako odluka nije u korist osobe uvrštene na popis i ako priznavanje odluke nije u suprotnosti s javnim poretком predmetne države članice (članak 6. Uredbe);
- **prethodni ugovori:** ako je dospjelo plaćanje na temelju sklopljenog ugovora ili sporazuma ili obveze koja je nastala prije uvođenja sankcija, pod uvjetom da osoba uvrštena na popis upotrijebi financijska sredstva ili gospodarske resurse za to plaćanje te da plaćanje nije u korist osobe uvrštene na popis (članak 7. Uredbe).

Potencijalni podnositelji zahtjeva mogu zatražiti smjernice od svojeg nacionalnog nadležnog tijela kako bi se informirali o potrebnim dokumentima i postupcima za dobivanje odobrenja.

Osim toga, člankom 8. Uredbe dopušta se primanje sredstava na zamrznute račune i priljev kamata i drugih prihoda, plaćanja dospjelih na temelju ugovora ili obveza nastalih prije sankcija te plaćanja dospjelih na temelju određenih vrsta odluka (sudskih, upravnih ili arbitražnih) koje vrijede u državi članici, pod uvjetom da se svi takvi priljevi isto tako zamrznu. To je iznimka od zabrane stavljanja financijskih sredstava i gospodarskih resursa na raspolaganje osobama uvrštenima na popis i za to nije potrebno prethodno odobrenje nacionalnog nadležnog tijela. Subjekti iz EU-a ipak moraju poštovati članak 9. Uredbe. Vidjeti i 6. pitanje.

11. Što obuhvaća humanitarno odstupanje?

Svrha sankcija EU-a nije spriječiti isporuku humanitarne pomoći. Humanitarnim odstupanjem utvrđenim u članku 5. Uredbe nastoje se ukloniti i svesti na najmanju moguću mjeru potencijalne prepreke isporuci humanitarne pomoći. Njime se omogućuje oslobađanje ili stavljanje na raspolaganje financijskih sredstava i gospodarskih resursa osobama uvrštenima na popis, pod uvjetom da su takva financijska sredstva ili resursi

¹⁷ Nadležno nacionalno tijelo odlučuje na pojedinačnoj osnovi koji se troškovi mogu smatrati „izvanrednima”.

potrebni isključivo u humanitarne svrhe, kao što su isporuka ili olakšavanje isporuke pomoći, uključujući medicinsku opremu, hranu ili premještaj humanitarnih radnika i povezanu pomoć ili za evakuacije. Za to je potrebno prethodno odobrenje nacionalnog nadležnog tijela.

Prema međunarodnom humanitarnom pravu, članku 214. stavku 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i humanitarnim načelima čovječnosti, nepristranosti, neovisnosti i neutralnosti, humanitarna pomoć mora se pružati bez diskriminacije. Identifikacija osobe kojoj je potrebna pomoć mora se temeljiti na tim načelima. Nakon te identifikacije nije potrebna provjera krajnjeg korisnika koji je osoba kojoj je potrebna pomoć.

12. Što se događa ako subjekti iz EU-a ne poštuju Uredbu?

Člankom 16. Uredbe od država članica zahtijeva se da utvrde primjenjive kazne i osiguraju njihovo izvršenje. Te se sankcije, koje moraju biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće, obično odnose na područje kaznenog i/ili upravnog prava.

13. Gdje subjekti iz EU-a mogu dobiti više informacija?

Sankcije EU-a trebaju provoditi države članice, koje su odgovorne i za provjeru njihove primjene. Europska komisija podupire ujednačenu provedbu sankcija u cijelom EU-a i prati njihovu provedbu u državama članicama.

Popis nacionalnih nadležnih tijela i njihovi podaci za kontakt, zajedno s podacima za kontakt Europske komisije, nalazi se u Prilogu II. Uredbi.