

Bruxelles, den 1. juni 2022
(OR. en)

9641/22

Interinstitutionel sag:
2022/0176(NLE)

JAI 783
COPEN 220

FORSLAG

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	25. maj 2022
til:	Generalsekretariatet for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2022) 247 final
Vedr.:	Forslag til RÅDETS AFGØRELSE om at tilføje overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger til de kriminalitetsområder, der er fastsat i artikel 83, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2022) 247 final.

Bilag: COM(2022) 247 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 25.5.2022
COM(2022) 247 final

2022/0176 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

**om at tilføje overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger til de
kriminalitetsområder, der er fastsat i artikel 83, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske
Unions funktionsmåde**

BEGRUNDELSE

(1) BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

(1) Indledning

Restriktive foranstaltninger er et vigtigt redskab til at fremme målet for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ("FUSP") som fastsat i artikel 21 i traktaten om Den Europæiske Union ("TEU"). Disse mål omfatter beskyttelse af Unionens værdier, opretholdelse af international fred og sikkerhed samt konsolidering af og støtte til demokratiet, retsstatsprincippet og menneskerettighederne.

For at bevare disse værdier kan Unionen indføre restriktive foranstaltninger over for tredjelande, enheder eller enkeltpersoner. Disse foranstaltninger omfatter målrettede individuelle foranstaltninger, dvs. målrettede finansielle sanktioner (indefrysning af aktiver) og restriktioner for indrejse (rejseforbud) samt sektorspecifikke foranstaltninger, dvs. våbenembargoer eller økonomiske og finansielle foranstaltninger (f.eks. import- og eksportrestriktioner samt restriktioner for levering af visse tjenesteydelser såsom banktjenesteydelser)¹. Bevarelse af international fred og sikkerhed er særlig relevant i den nuværende situation med Ruslands invasion af Ukraine. Unionen har indført en række restriktive foranstaltninger over for russiske og hviderussiske enkeltpersoner og virksomheder, hvoraf nogle går tilbage til 2014. I den forbindelse nedsatte Kommissionen en taskforce vedrørende "indefrysning og beslaglæggelse" for at styrke koordineringen på EU-plan i forbindelse med håndhævelsen af disse restriktive foranstaltninger². Ud over at sikre koordinering mellem medlemsstaterne og EU-agenturer såsom Europol og Eurojust søger den at undersøge samspillet mellem restriktive foranstaltninger og strafferetlige foranstaltninger.

Unionen har i øjeblikket over 40 ordninger med restriktive foranstaltninger. Nogle af disse gennemfører De Forenede Nationers restriktive foranstaltninger. Andre vedtages selvstændigt af Unionen. Ud over ordninger til håndtering af landespecifikke situationer har Unionen også vedtaget horisontale ordninger rettet mod spredning og brug af kemiske våben, cyberangreb, menneskerettighedskrænkelser og terrorisme³. Restriktive foranstaltninger er bindende for EU-medlemsstaterne og for enhver person eller enhed omfattet af medlemsstaternes

¹ Rådet vedtager restriktive foranstaltninger. Rådet vedtager først en FUSP-afgørelse i henhold til artikel 29 i TEU. De foranstaltninger, der er omhandlet i Rådets afgørelse, gennemføres enten på EU-plan eller på nationalt plan. Det har indtil videre været praksis, at foranstaltninger som våbenembargoer eller indrejserestriktioner gennemføres direkte af medlemsstaterne, som er retligt forpligtet til at handle i overensstemmelse med Rådets FUSP-afgørelser. Andre foranstaltninger, der afbryder eller reducerer, delvis eller helt, økonomiske relationer med et tredjeland samt individuelle foranstaltninger til indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer, som forbyder, at pengemidler og økonomiske ressourcer stilles til rådighed, gennemføres ved en forordning vedtaget af Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på baggrund af et fælles forslag fra Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og Kommissionen i henhold til artikel 215 i TEUF. Bestemmelser om modvirkning af omgåelse findes i begge retsakttyper.

² Enforcing sanctions against listed Russian and Belarusian oligarchs: Commission's "Freeze and Seize" Task Force steps up work with international partners, pressemeddelelse fra Europa-Kommissionen, 17.3.2022, tilgængelig fra https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828; "Freeze and Seize Task Force": Almost €30 billion of assets of Russian and Belarusian oligarchs and entities frozen by the EU so far, pressemeddelelse fra Europa-Kommissionen, 8.4.2022, tilgængelig fra https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373.

³ Der er en oversigt på kortet over EU's sanktioner på <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

jurisdiktion (EU-operatører)⁴. Inkonsekvent håndhævelse af restriktive foranstaltninger undergraver deres effektivitet og EU's evne til at tale med én stemme⁵. Gennemførelsen og håndhævelsen af Unionens restriktive foranstaltninger er primært medlemsstaternes ansvar. De kompetente myndigheder i medlemsstaterne skal vurdere, om der er sket en overtrædelse af Rådets relevante forordning, der er vedtaget i henhold til artikel 215 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("TEUF"), og træffe passende foranstaltninger.

I denne henseende indeholder EU-forordninger systematisk en bestemmelse, der pålægger medlemsstaterne at vedtage nationale regler, der fastsætter effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner for overtrædelse af bestemmelserne i disse forordninger⁶.

Disse forordninger omfatter generelt:

- restriktive foranstaltninger
- klausulen om modvirkning af omgåelse, som forbyder bevidst og forsætlig deltagelse i aktiviteter, der har til formål at omgå de restriktive foranstaltninger i punkt⁷ og
- andre forpligtelser, navnlig til at rapportere om de skridt, der er taget for at gennemføre de restriktive foranstaltninger (f.eks. ved at indberette mængden af indefrosne aktiver til myndighederne).

Artikel 215 i TEUF giver Rådet hjemmel til at vedtage de "nødvendige foranstaltninger" i tilfælde af vedtagelse af Unionens restriktive foranstaltninger. Retsgrundlaget for vedtagelsen af restriktive foranstaltninger giver imidlertid ikke mulighed for tilnærmelse af strafferetlige definitioner og typer og niveauer af strafferetlige sanktioner⁸.

Som det vil blive drøftet nærmere i afsnittene nedenfor, er der i mangel af harmonisering på EU-plan betydelige forskelle mellem de nationale systemer for så vidt angår kriminalisering af overtrædelsen af Rådets forordninger om Unionens restriktive foranstaltninger ("overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger"). Systemerne for strafferetlige sanktioner er ligeledes meget forskellige.

På denne baggrund foreslår Kommissionen at tilføje overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger til de kriminalitetsområder, der er fastsat i artikel 83, stk. 1, i traktaten om

⁴ EU's restriktive foranstaltninger finder anvendelse inden for Unionens jurisdiktion (territorium): for EU-borgere uanset sted; for selskaber og organisationer, der er registreret i henhold til en medlemsstats lovgivning, herunder filialer af EU-virksomheder i tredjelande; om bord på luftfartøjer eller skibe, der er omfattet af medlemsstaternes jurisdiktion; Europa-Kommissionen, Ofte stillede spørgsmål: Restriktive foranstaltninger (sanktioner), tilgængelig fra https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_1401.

⁵ Se også Kommissionens meddelelse om EU's økonomiske og finansielle system: fremme af åbenhed, styrke og modstanddygtighed, COM(2021) 32 final af 19.1.2021, afsnit 5 (styrkelse af gennemførelsen og håndhævelsen af EU's sanktioner), s. 16, tilgængelig fra <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0032&from=EN>. I samme meddelelse bemærker Kommissionen, at gennemførelsen [af EU's restriktive foranstaltninger] ikke er så ensartet i EU, som den burde være. Dette skaber forvriddinger på det indre marked, da EU-virksomheder, herunder datterselskaber af udenlandske virksomheder i EU, kan omgå forbud. Dette skaber også usikkerhed blandt operatørerne. Som nævnt undergraver inkonsekvent håndhævelse [restriktive foranstaltningers] effektivitet og EU's evne til at tale med én stemme. Blandt andre initiativer opfordrer strategien til yderligere koordineringsarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne for at sikre, at de nationale sanktioner for overtrædelse af EU's restriktive foranstaltninger er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.

⁶ Se f.eks. artikel 8 i Rådets forordning (EU) nr. 833/2014 af 31. juli 2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine, konsolideret tekst tilgængelig fra [EUR-Lex - 02014R0833-20220413 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/02014R0833-20220413-EN-EUR-Lex(europa.eu)).

⁷ Det bemærkes, at denne klausul også finder anvendelse, hvis de restriktive foranstaltninger ikke er blevet overtrådt. Det er nok at deltage i ordninger, der er oprettet til dette formål.

⁸ Tilnærmelsen af strafferetlige definitioner og sanktioner kan ikke finde sted på det ikkelovgivningsmæssige retsgrundlag i artikel 29 i TEU og artikel 215 i TEUF.

Den Europæiske Unions funktionsmåde ("TEUF"). Når Rådet er nået til enighed, og Europa-Parlamentet giver sit samtykke til at tilføje overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger til de kriminalitetsområder, der er fastsat i artikel 83, stk. 1, i TEUF, vil Kommissionen kunne foreslå et direktiv efter den almindelige lovgivningsprocedure, som kan tilnærme definitionen af strafbare handlinger og sanktioner.

I betragtning af det presserende behov for at drage personer og enheder, der har deltaget i en overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger, til ansvar, vedtager Kommissionen i dag også en meddelelse med et bilag, der indeholder de vigtigste elementer, som et kommende direktiv om strafferetlige sanktioner for overtrædelse af Unionens regler om restriktive foranstaltninger kan indeholde.⁹

I afsnittene nedenfor gennemgås de problemer, som det nuværende forslag søger at løse, sammen med de underliggende årsager og de negative konsekvenser, som den nuværende situation forårsager. Dette vil blive efterfulgt af en præsentation af forslagets mål og dets merværdi, herunder årsagerne til, at det opfylder kriterierne for at tilføje et kriminalitetsområde til artikel 83, stk. 1, i TEUF.

(2) Problemer, som forslaget tager fat på

I takt med at Unionen har vedtaget flere og flere restriktive foranstaltninger i løbet af de seneste årtier¹⁰, er der ligeledes opstået ordninger til at unddrage sig dem. Nogle af bagmændene bag disse ordninger er omfattet af restriktive foranstaltninger, og de har rigelige ressourcer og kan benytte sig af "formidlere" (advokater, notarer osv.) og "redskaber" (komplekse retlige strukturer til at skjule det reelle ejerskab af aktiverne f.eks.) for at unddrage sig de restriktive foranstaltningerne.

I denne forbindelse er en rapport fra 2021 fra det europæiske net af kontaktpunkter vedrørende personer, som er ansvarlige for folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser ("Folkedrabsnetværket")¹¹, af særlig relevans. På grundlag af en sammenlignende vurdering af situationen i medlemsstaterne påpeges det i rapporten fra Folkedrabsnetværket, at meget få personer eller juridiske personer, der er ansvarlige for overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger, i praksis reelt holdes ansvarlige¹². Den bemærker imidlertid også, at der for nylig kan konstateres en positiv tendens i antallet af iværksatte håndhævelsesforanstaltninger og stigningen i de sanktioner, der pålægges af visse nationale myndigheder¹³.

⁹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet, Towards a Directive on criminal penalties for the violation of Union restrictive measures, COM (2022) 249 af 25.5.2022.

¹⁰ Se kortet over EU's sanktioner, fodnote 1.

¹¹ Rådets afgørelse af 13. juni 2002 om oprettelse af et europæisk net af kontaktpunkter vedrørende personer, som er ansvarlige for folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser (2002/494/RIA) Eurojust, Folkedrabsnetværket, se <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2>.

¹² Folkedrabsnetværket, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, s. 4. Bilaget til ekspertrapporten indeholder en oversigt over den relevante lovgivning fra medlemsstater og netværksobservatorstater, se https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf; Med henblik på en forelæggelse i Rådets Gruppe vedrørende Retligt Samarbejde i Straffesager (COPEN) blev rapporten også offentliggjort i Rådets dokument 7274 af 16. marts 2022.

¹³ Folkedrabsnetværket, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, s. 13.

På trods af de positive tendenser i nogle medlemsstater synes der kun at være få, hvor der er verserende retssager vedrørende overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger¹⁴. Dette kan være et tegn på, at efterforskning og retsforfølgning af overtrædelser af Unionens restriktive foranstaltninger ikke prioriteres tilstrækkeligt i mange medlemsstater. Desuden står de retshåndhævende myndigheder over for betydelige forhindringer på grund af den specifikke kategori af lovovertrædere, ofre og den komplekse karakter af (kombinationen af) de pågældende lovovertrædelser.

Overtrædelser af Unionens restriktive foranstaltninger har ofte en grænseoverskridende karakter. En virksomhed kan f.eks. købe udstyr via en udenlandsk tredjemand vel vidende om, at de egentlige sælgere er lande, enheder og enkeltpersoner, der er omfattet af restriktive foranstaltninger¹⁵. I forbindelse med indefrysning af aktiver kan en international bank f.eks. lette overførslen af en "indefrosset" yacht, der ejes af en person, der er opført på listen. En sådan forbudt overførelse kan involvere et advokatfirma, der hjælper med at begå forbrydelsen ved at udarbejde papirerne til salg af yachten, og i visse tilfælde en korrupt embedsmand, der giver mulighed for, at den kan skifte ejer. Metoder som hvidvaskning af penge og/eller skuffeselskaber kan også hjælpe med at skjule oprindelsen af betalingen for yachten.

Da der ofte ikke er nogen direkte ofre for overtrædelse af restriktive foranstaltninger, afhænger deres efterforskning og retsforfølgning af, at de nationale kompetente myndigheder opdager dem. Desuden spiller indberetninger fra whistleblowere¹⁶ eller klager fra civilsamfundsorganisationer¹⁷ en vigtig rolle i indberetningen af overtrædelser af restriktive foranstaltninger.

Hvad angår samspillet mellem medlemsstaternes tilgang til kriminalisering af overtrædelser af Unionens restriktive foranstaltninger og konfiskationsforanstaltninger, bør det påpeges, at konfiskation i de fleste medlemsstater kun er mulig på grundlag af en straffedom eller i det mindste en dokumenteret forbindelse til kriminelle aktiviteter. Selv om overtrædelsen af restriktive foranstaltninger er blevet kriminaliseret i flere medlemsstater, kan forskelle mellem medlemsstaterne ikke desto mindre føre til en fragmenteret tilgang i grænseoverskridende sager.

(3) De underliggende årsager til problemerne

Personer, der er involveret i ulovlig praksis vedrørende Unionens restriktive foranstaltninger, kan drage fordel af, at medlemsstaterne har meget forskellige definitioner af og sanktioner for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger i henhold til deres administrative og/eller strafferetlige lovgivning¹⁸. Nogle medlemsstater anvender brede definitioner såsom "overtrædelse af FN's og EU's sanktioner" eller "overtrædelse af EU-bestemmelser"¹⁹. Andre medlemsstater har mere detaljerede bestemmelser, f.eks. en liste over forbudt adfærd²⁰.

¹⁴ Der findes et udvalg af sager i Folkedrabsnetværket, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, s. 14.

¹⁵ Idem, s. 19-20.

¹⁶ Whistleblowerværktøjet for EU-sanktioner, tilgængelig fra: <https://eusanctions.integrityline.com/frontpage>.

¹⁷ Et eksempel herpå er *Lafarge*-sagen baseret på en strafferetlig klage fra to civilsamfundsorganisationer samt 11 tidligere syriske ansatte i Lafarge, der blev drøftet i Folkedrabsnetværkets rapport "Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis", 2021, afsnit 4.2., s. 17; sag nr. 19-87.367 — Cour de Cassation (Frankrig), 7. september 2021, engelsk oversættelse tilgængelig fra https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/21.09.07_cour_de_cassation_decision.pdf.

¹⁸ Idem, afsnit 5, s. 22.

¹⁹ F.eks. fastlægger artikel 459 i den franske toldkodeks (*Code des douanes*), at "enhver, der overtræder eller forsøger at overtræde økonomiske og finansielle restriktioner, der er vedtaget i) på EU-plan på grundlag af artikel 215 i TEUF

På grundlag af svarene på et spørgeskema udsendt af Folkedrabsnetværket, dets yderligere høringer²¹ og yderligere undersøgelser foretaget af Kommissionen med henblik på dette forslag kan det konkluderes, at overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger i 13 medlemsstater kan udgøre enten en administrativ overtrædelse eller en strafbar handling. De kriterier, i henhold til hvilke adfærden er omfattet af den ene eller den anden ordning, er forskellige i de enkelte medlemsstater, men kriterierne er normalt knyttet til grovheden (alvorlig karakter) eller er fastsat kvalitativt (forsæt, grov uagtsomhed) eller kvantitativt (skadesomfang)²². I 12 medlemsstater er overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger kun en strafbar handling. I to medlemsstater kan den specifikke overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger imidlertid kun føre til administrative sanktioner²³.

Tabel: Kategorisering af overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger

Kategorisering af overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger	Medlemsstater
Overtrædelsen af restriktive foranstaltninger er enten en strafbar handling eller administrativ overtrædelse	BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, IT, LT, AT, PL, RO, SI
Overtrædelsen af restriktive foranstaltninger er en strafbar handling	DK, FR, HR, CY, LV, LU, HU, MT, NL, PT, FI, SE
Overtrædelsen af restriktive foranstaltninger er en administrativ overtrædelse	ES, SK

For så vidt angår fængselsstraffe er deres maksimale varighed i 14 medlemsstater mellem 2 og 5 år, mens der i otte medlemsstater er mulighed for maksimale straffe på mellem 8 og 12 år²⁴. Den maksimale bødestørrelse, der kan pålægges for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger — enten som en strafbar handling eller en administrativ overtrædelse — varierer meget fra medlemsstat til medlemsstat, fra 1 200 EUR til 500 000 EUR²⁵. Fjorten medlemsstater fastsætter, at juridiske personer kan drages til ansvar for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger²⁶. Tolv medlemsstater fastsætter administrative sanktioner, navnlig bøder, der kan pålægges juridiske personer, når deres ansatte (eller i det

eller ii) på grundlag af internationale aftaler, som Frankrig har ratificeret, straffes med fængsel i op til fem år. Juridiske personer kan også retsforfølges for sådanne lovovertrædelser.", se Folkedrabsnetværket, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, bilaget. Den originale udgave på fransk findes her: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071570/?msclid=ad92a692cece11ec9180daeb34a1af50>. Belgien, Cypern, Tjekkiet og Litauen har lignende bestemmelser, se Folkedrabsnetværket, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, bilaget.

²⁰ F.eks. artikel 18, stk. 2, og artikel 19, stk. 5, i den tyske lov om udenrigshandel (*Außenwirtschaftsgesetz*), se https://www.gesetze-im-internet.de/awg_2013/?msclid=77c4bc27ced011ecad0f49edf9add31e. Andre medlemsstater, hvor den nationale lovgivning går videre end blot at fastsætte en kriminalisering af overtrædelser af Unionens restriktive foranstaltninger, er f.eks. Ungarn og Slovenien, se Folkedrabsnetværket, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, afsnit 5, bilaget.

²¹ Folkedrabsnetværket, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, bilaget.

²² Folkedrabsnetværket, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, afsnit 5.1., s. 22.

²³ Idem.

²⁴ Idem, afsnit 5.2., s.23.

²⁵ Idem, afsnit 5.1., s.24.

²⁶ Idem, baseret på rapporten fra Folkedrabsnetværket og yderligere undersøgelser foretaget af Kommissionen.

mindste ledelsen) overtræder sanktionerne²⁷. Den maksimale bødestørrelse for juridiske personer varierer fra 133 000 til 37,5 mio. EUR²⁸.

Endelig straffes overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger også som følge af straffelovgivningen i en række tredjelande, såsom Canada²⁹ og USA. Det amerikanske justitsministerium har strafferetlig jurisdiktion over forsætlig overtrædelse af restriktive foranstaltninger i overensstemmelse med International Emergency Economic Powers Act (IEEPA)³⁰ og Trading with the Enemy Act.³¹ I henhold til afsnit 206 i IEEPA omfatter strafferetlige sanktioner for forsætlig overtrædelse af restriktive foranstaltninger en fængselsstraf på højst 20 år og en bøde på højst 1 mio. USD³². De amerikanske myndigheder har pålagt store strafferetlige bøder for overtrædelse af restriktive foranstaltninger.

(4) Negative konsekvenser af status quo

I mangel af retshåndhævende myndigheder og retlige myndigheder, der har de rette værktøjer og ressourcer til rådighed til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger, er udpegede enkeltpersoner og juridiske personer, hvis aktiver indefrys, fortsat i praksis i stand til at få adgang til deres aktiver og kan støtte regimer, som Unionens restriktive foranstaltninger er rettet mod.

Det forhold, at medlemsstaterne har meget forskellige definitioner af og uensartede sanktioner for overtrædelser af Unionens restriktive foranstaltninger i henhold til deres administrative og/eller strafferetlige lovgivning, tyder desuden på, at den samme overtrædelse kan straffes med forskellige sanktioner og på forskellige håndhævelsesniveauer. Politisk svækker dette håndhævelsen af Unionens restriktive foranstaltninger og underminerer troværdigheden af Unionens mål.

Endelig kan indtægter fra udnyttelsen af varer og naturressourcer, der handles i strid med Unionens restriktive foranstaltninger, også gøre det muligt for de enheder eller enkeltpersoner, der er omfattet af disse restriktive foranstaltninger, at købe våben, med hvilke de kunne begå deres forbrydelser³³. Overtrædelsen af importrestriktionerne kan desuden bidrage til ulovlig udnyttelse af varer og naturressourcer i det land, som disse restriktive foranstaltninger³⁴ er rettet mod, med efterfølgende skadelige konsekvenser på det miljømæssige og sociale område.

²⁷ Idem, afsnit 5.3., s.24.

²⁸ Idem, afsnit 5.1., s.24.

²⁹ Folkedrebsnetværket, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, s. 13.

³⁰ 50 U.S.C., stk. 1701-06(2011); Congressional Research Service, *The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution and Use*, marts 2022, tilgængelig fra <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45618/8>.

³¹ 50 U.S.C., stk. 4301-41(2009);

³² IEEPA, afsnit 206: § 510.701 sanktioner: "a) afsnit 206 i International Emergency Economic Powers Act (50 U.S.C. 1705) (IEEPA) finder anvendelse på overtrædelser af bestemmelserne i enhver licens, afgørelse, bekendtgørelse, kendelse, direktiv eller instruks udstedt af eller i henhold til en instruks eller en bemyndigelse fra finansministeren i henhold til denne del eller på anden måde i henhold til IEEPA (...) 3. En person, der forsætligt begår, forsætligt forsøger at begå, forsætligt indgår i en sammensværgelse om eller hjælper eller medvirker til at begå en overtrædelse af en licens, kendelse, bekendtgørelse eller forbud, kan efter domfældelse idømmes en bøde på højst 1 000 000 USD, eller, hvis vedkommende er en fysisk person, fængsles i højst 20 år eller begge dele."

³³ Folkedrebsnetværket, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, s. 14.

³⁴ Idem, s. 5.

(5) Formål med forslaget

På denne baggrund og i betragtning af det presserende behov for at sætte en stopper for straffriheden for overtrædelser af restriktive foranstaltninger efter Ruslands invasion af Ukraine har dette forslag til formål at indlede proceduren fastsat i artikel 83, stk. 1, tredje afsnit, i TEUF. I overensstemmelse med denne procedure kan Rådet på grundlag af udviklingen inden for kriminalitet vedtage en afgørelse om udpegning af andre kriminalitetsområder, der opfylder kriterierne angivet i artikel 83, stk. 1, i TEUF. De bør være "områder med kriminalitet af særlig grov karakter, der har en grænseoverskridende dimension som følge af overtrædelsernes karakter eller konsekvenser eller af et særligt behov for at bekæmpe dem på fælles grundlag"³⁵. Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter Europa-Parlamentets godkendelse.

Artikel 83, stk. 1, i TEUF giver på nuværende tidspunkt ikke mulighed for at fastsætte minimumsregler vedrørende definition af og sanktioner for overtrædelser, herunder omgåelse, af Unionens restriktive foranstaltninger, eftersom overtrædelser af Unionens restriktive foranstaltninger som sådan endnu ikke er omfattet af de kriminalitetsområder, der er anført i førnævnte artikel. De kriminalitetsområder, der i øjeblikket er opført på listen, er terrorisme, menneskehandel og seksuel udnyttelse af kvinder og børn, ulovlig narkotikahandel, ulovlig våbenhandel, hvidvaskning af penge, korruption, forfalskning af betalingsmidler, edb-kriminalitet og organiseret kriminalitet. Overtrædelser af Unionens restriktive foranstaltninger kan dog vedrøre strafbare handlinger, der er omfattet af nogle af de anførte kriminalitetsområder, såsom terrorisme og hvidvaskning af penge.

De kriterier, der er omhandlet i artikel 83, stk. 1, i TEUF, vedrørende den grænseoverskridende dimension af et kriminalitetsområde, nemlig karakteren eller konsekvenserne af strafbare handlinger og det særlige behov for at bekæmpe dem på et fælles grundlag, er indbyrdes forbundne og bør ikke vurderes isoleret. I tilfælde af en overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger er disse kriterier opfyldt, fordi:

- For det første bør overtrædelser af Unionens restriktive foranstaltninger betragtes som et kriminalitetsområde for at sikre en effektiv gennemførelse af Unionens politik om restriktive foranstaltninger. Et flertal af medlemsstaterne har allerede kategoriseret overtrædelser af restriktive foranstaltninger som en strafbar handling. Blandt de medlemsstater, der kategoriserer overtrædelser af restriktive foranstaltninger som en strafbar handling, har nogle brede definitioner, såsom "overtrædelse af FN's og EU's sanktioner" eller "overtrædelse af EU-bestemmelser", mens andre har mere detaljerede bestemmelser, f.eks. en liste over forbudt adfærd. De kriterier, i henhold til hvilke adfærden er omfattet af straffelovgivningen, er forskellige i de enkelte medlemsstater, men kriterierne er normalt knyttet til grovheden (alvorlig karakter), enten fastsat kvalitativt (forsæt, grov uagtsomhed) eller kvantitativt (skadesomfang).
- For det andet er der tale om et særligt alvorligt kriminalitetsområde, der har en lignende alvor som de kriminalitetsområder, der allerede er anført i artikel 83, stk. 1, TEUF, eftersom det kan fastholde trusler mod den internationale fred og sikkerhed, underminere konsolideringen af og støtten til demokratiet, retsstaten og menneskerettighederne og medføre betydelige økonomiske, sociale, samfunds- og miljømæssige skader. Udpegede enkeltpersoner og juridiske personer, hvis aktiver indefrys, har fortsat i praksis adgang til deres aktiver og kan støtte regimer, der er

³⁵ Artikel 83, stk. 1, i TEUF.

omfattet af restriktive foranstaltninger. På tilsvarende vis kan penge fra udnyttelsen af naturressourcer, der handles i strid med Unionens restriktive foranstaltninger, også gøre det muligt for de regimer, der er omfattet af disse restriktive foranstaltninger, at købe våben, med hvilke de kan begå deres forbrydelser. Overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger kan desuden bidrage til ulovlig udnyttelse af varer og naturressourcer inden for det regime, som disse restriktive foranstaltninger er rettet mod.

- For det tredje har overtrædelser af Unionens restriktive foranstaltninger en klar, og til tider endda iboende, grænseoverskridende dimension. Overtrædelser begås normalt af fysiske personer og juridiske enheder, der opererer på globalt plan, og i nogle tilfælde forbyder Unionens restriktive foranstaltninger, såsom import- og eksportrestriktioner og restriktioner for banktjenesteydelser, endda grænseoverskridende transaktioner. Derfor er denne overtrædelse pr. definition en grænseoverskridende adfærd, der kræver en fælles grænseoverskridende reaktion på EU-plan.
- For det fjerde antyder det forhold, at medlemsstaterne har meget forskellige definitioner af og sanktioner for overtrædelser af Unionens restriktive foranstaltninger i henhold til deres administrative og/eller strafferetlige lovgivning, desuden, at den samme overtrædelse kan straffes med forskellige sanktioner og på forskellige håndhævelsesniveauer. Dette undergraver Unionens mål om at beskytte international fred og sikkerhed og værne om Unionens fælles værdier. Der er derfor et særligt behov for en fælles indsats på EU-plan for at håndtere overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger ved hjælp af straffelovgivningen.
- For det femte udgør de forskellige definitioner af og uensartede sanktioner for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger i henhold til medlemsstaternes administrative og/eller strafferetlige lovgivning en hindring for en konsekvent anvendelse af Unionens politik om restriktive foranstaltninger. De kan endda føre til forumshopping hos lovovertrædere og i sidste ende straffrihed, fordi de kan vælge at udføre deres aktiviteter i de medlemsstater, der har mildere konsekvenser for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger. Harmonisering vil også øge sanktionernes afskrækkende virkning for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger.

Ud over at opfylde de kriterier, der er omhandlet i artikel 83, stk. 1, i TEUF, vil en fælles indsats på EU-plan ikke blot bidrage til lige konkurrencevilkår mellem medlemsstaterne, men også bidrage til lige konkurrencevilkår på globalt plan og samarbejde om retshåndhævelse og retligt samarbejde med henblik på at bekæmpe overtrædelsen af restriktive foranstaltninger.

Som det vil blive drøftet yderligere nedenfor, supplerer forslaget om at tilføje overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger til de kriminalitetsområder, der er fastsat i artikel 83, stk. 1, i TEUF, Kommissionens forslag³⁶, der har til formål at revidere direktivet om indefrysning og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold i Den Europæiske Union og Rådets afgørelse om kontorer for inddrivelse af aktiver³⁷. Det foreslåede nye

³⁶ Europa-Kommissionen, Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on asset recovery and confiscation, COM(2022) 245 af 25.5.2022.

³⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/42/EU af 3. april 2014 om indefrysning og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold i Den Europæiske Union (EUT L 127, 29.4.2014, s. 39-50); Rådets afgørelse 2007/845/RIA af 6. december 2007 om samarbejde mellem medlemsstaternes kontorer for inddrivelse af aktiver om opsporing og identificering af udbyttet fra strafbart forhold eller andre formuegoder forbundet med kriminalitet (EUT L 332 af 18.12.2007, s. 103-105).

direktiv om inddrivelse og konfiskation af aktiver vil finde anvendelse på overtrædelser af Unionens restriktive foranstaltninger, for så vidt som disse overtrædelser vil være harmoniseret i henhold til EU-retten.

Når Rådet efter at have opnået Europa-Parlamentets godkendelse indvilliger i at tilføje overtrædelser af Unionens restriktive foranstaltninger som et kriminalitetsområde i henhold til artikel 83, stk. 1, i TEUF, vil Kommissionen kunne foreslå et direktiv om overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger efter den almindelige lovgivningsprocedure. Som nævnt vedtager Kommissionen i dag også en meddelelse med et bilag, der indeholder de vigtigste elementer, som et kommende direktiv om strafferetlige sanktioner for overtrædelse af Unionens regler om restriktive foranstaltninger kan indeholde.³⁸

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

I artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union ("TEU") fastsættes Unionens fælles værdier: menneskelig værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne. En effektiv håndhævelse af restriktive foranstaltninger, herunder gennem strafferetlige foranstaltninger, der har til formål at imødegå overtrædelser af restriktive foranstaltninger, støtter opretholdelsen af sådanne fælles værdier i og uden for Unionen.

Derudover udgør Unionen et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor de grundlæggende rettigheder og medlemsstaternes forskellige retssystemer og retstraditioner respekteres. Den tilstræber at sikre et højt sikkerhedsniveau gennem foranstaltninger, bl.a. til forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, racisme og fremmedhad. I henhold til artikel 83, stk. 1, i TEUF kan Europa-Parlamentet og Rådet fastsætte minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt for straffene herfor på områder med kriminalitet af særlig grov karakter, der har en grænseoverskridende dimension som følge af overtrædelsernes karakter eller konsekvenser eller af et særligt behov for at bekæmpe dem på fælles grundlag.

Som tidligere nævnt vil muligheden for tilnærmelse af strafferetlige definitioner af og sanktioner for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger supplere Kommissionens forslag til direktiv om inddrivelse og konfiskation af aktiver, som gennemfører strategien for sikkerhedsunionen³⁹ og EU-strategien til bekæmpelse af organiseret kriminalitet⁴⁰.

Dette forslag har til formål at styrke de nationale myndigheders kapacitet til at spore, identificere, indefryse og forvalte formuegoder, der er udbytte eller redskaber fra strafbart forhold. Det indeholder desuden bestemmelser om en styrket retlig ramme for konfiskation, herunder specifikke tilfælde, hvor en dom for en bestemt forbrydelse ikke er mulig.

Desuden bidrager det nye forslag til en effektiv gennemførelse af restriktive foranstaltninger ved at kræve, at medlemsstaterne gør det muligt at spore og identificere formuegoder, der er forbundet med overtrædelser af Unionens restriktive foranstaltninger som defineret i national ret, og ved at gøre de reviderede regler om inddrivelse og konfiskation af aktiver gældende for den strafbare handling, som overtrædelser af Unionens restriktive foranstaltninger udgør.

³⁸ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet, Towards a Directive on criminal penalties for the violation of Union restrictive measures, COM (2022) 249 af 25.5.2022.

³⁹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om strategien for EU's sikkerhedsunion (COM(2020) 605 final af 24.7.2020).

⁴⁰ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om en EU-strategi til bekæmpelse af organiseret kriminalitet, COM(2021) 70 final af 14.4.2021.

Efter vedtagelsen af et direktiv om tilnærmelse af definitionerne og sanktionerne i forbindelse med overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger, hvis potentielle bestanddele drøftes yderligere i ovennævnte meddelelse, der også blev vedtaget i dag, vil reglerne om opsporing og identifikation, indefrysning, forvaltning og konfiskation finde anvendelse på formuegoder i forbindelse med overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger. I sidste ende kan udbytte fra overtrædelser af Unionens restriktive foranstaltninger, f.eks. i tilfælde, hvor enkeltpersoner og virksomheder stiller midler til rådighed for dem, der er omfattet af målrettede finansielle sanktioner (dvs. indefrysning af aktiver), blive genstand for konfiskation. Samtidig kan redskaber, der anvendes til at forfølge overtrædelser af restriktive foranstaltninger, også blive genstand for konfiskation.

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Rådets forordninger om Unionens restriktive foranstaltninger

Fastsættelsen af minimumsregler vedrørende den strafferetlige definition af og sanktioner for overtrædelsen af restriktive foranstaltninger på grundlag af artikel 83, stk. 1, i TEUF vil styrke håndhævelsen af restriktive foranstaltninger i medlemsstaterne og dermed supplere de foranstaltninger, der træffes i overensstemmelse med artikel 29 i TEU og artikel 215 i TEUF. Kommissionen og den højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik har foreslået at styrke bestemmelsen om sanktioner i forordning 833/2014 og 269/2014 inden for rammerne af den sjette pakke af restriktive foranstaltninger som reaktion på den russiske aggression mod Ukraine. De ændrede bestemmelser vil forpligte medlemsstaterne til at fastsætte regler om sanktioner, herunder i givet fald strafferetlige sanktioner, for overtrædelser af disse forordninger og til at træffe alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de gennemføres. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelseernes grovhed og have afskrækkende virkning. Medlemsstaterne skal også fastsætte passende foranstaltninger til konfiskation af udbyttet af sådanne overtrædelser. Som tidligere nævnt udgør artikel 29 i TEU og artikel 215 i TEUF imidlertid ikke et retsgrundlag for tilnærmelsen af strafferetlige definitioner og for typer og niveauer af strafferetlige sanktioner.

Kommissionens meddelelse af 2021 om EU's økonomiske og finansielle system

I sin meddelelse fra 2021, "EU's økonomiske og finansielle system: fremme af åbenhed, styrke og modstandsdygtighed"⁴¹, bemærker Kommissionen desuden, at gennemførelsen [af Unionens restriktive foranstaltninger] ikke er så ensartet i Unionen, som den burde være. Dette skaber forvridninger på det indre marked, da EU-virksomheder, herunder datterselskaber af udenlandske virksomheder i EU, kan finde måder at omgå de restriktive foranstaltninger på. Dette skaber også usikkerhed blandt operatørerne. Som nævnt undergraver inkonsekvent håndhævelse effektiviteten af [Unionens restriktive foranstaltninger] og Unionens evne til at tale med én stemme. Blandt andre initiativer opfordrer strategien til yderligere koordineringsarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne for at sikre, at de nationale sanktioner for overtrædelse af EU's restriktive foranstaltninger er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.

⁴¹ COM(2021) 32 final af 19.1.2021

- **Retsgrundlag**

I henhold til artikel 83, stk. 1, i TEUF kan Europa-Parlamentet og Rådet fastsætte minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger og sanktioner, samt for straffene herfor på områder med kriminalitet af særlig grov karakter, der har en grænseoverskridende dimension som følge af overtrædelsernes karakter eller konsekvenser eller af et særligt behov for at bekæmpe dem på fælles grundlag. Der er i denne artikel anført følgende kriminalitetsområder: terrorisme, menneskehandel og seksuel udnyttelse af kvinder og børn, ulovlig narkotikahandel, ulovlig våbenhandel, hvidvaskning af penge, korruption, forfalskning af betalingsmidler, edb-kriminalitet og organiseret kriminalitet. På nuværende tidspunkt giver denne liste ikke mulighed for at fastsætte minimumsregler vedrørende definition af og sanktioner for overtrædelsen af restriktive foranstaltninger.

Nærværende forslag har til formål at indlede proceduren fastsat i artikel 83, stk. 1, tredje afsnit, i TEUF. I overensstemmelse med denne procedure kan Rådet på grundlag af udviklingen inden for kriminalitet vedtage en afgørelse om udpegning af andre kriminalitetsområder, der opfylder kriterierne angivet i artikel 83, stk. 1, i TEUF, hvilket i dette tilfælde er overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger. Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter Europa-Parlamentets godkendelse. Begrundelsen for, hvordan kriterierne i artikel 83, stk. 1, i TEUF er opfyldt i dette tilfælde, er blevet drøftet i afsnit 1.5 ovenfor.

- **Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)**

Målet med denne afgørelse, nemlig at tilføje overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger til de kriminalitetsområder, der er fastsat i artikel 83, stk. 1, i TEUF, skal opnås på EU-plan. Det er derfor i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i TEU. I det pågældende tilfælde blev behovet for handling på EU-plan yderligere påvist, da det blev drøftet, hvorfor kriterierne i artikel 83, stk. 1, i TEUF er opfyldt (afsnit 1.5 ovenfor).

- **Proportionalitetsprincippet**

I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet bør foranstaltninger, som Kommissionen foreslår, ikke gå videre, end hvad der er nødvendigt for at opnå deres mål. Afgørelsen om at tilføje overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger til listen over strafbare handlinger i EU i henhold til artikel 83, stk. 1, i TEUF vil være forholdsmæssig i betragtning af, at kriterierne i artikel 83, stk. 1, i TEUF er opfyldt. Desuden vil denne afgørelse ikke berøre de foranstaltninger, der kan iværksættes i anden fase. Navnlig fastsætter eller foregriber den ikke anvendelsesområdet for og indholdet af den afledte ret, der senere kan foreslås.

- **Valg af retsakt**

Nærværende forslag har til formål at indlede proceduren fastsat i artikel 83, stk. 1, tredje afsnit. I overensstemmelse med denne procedure kan Rådet på grundlag af udviklingen inden for kriminalitet vedtage en afgørelse om udpegning af andre kriminalitetsområder, der

opfylder kriterierne angivet i artikel 83, stk. 1, i TEUF, hvilket i dette tilfælde er overtrædelsen af restriktive foranstaltninger. Det træffer afgørelse med enstemmighed efter Europa-Parlamentets godkendelse.

(3) RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSE

• Indhentning og brug af ekspertbistand

Efter Ruslands invasion af Ukraine oprettede Kommissionen taskforcen "Freeze and Seize" i begyndelsen af marts 2022. Formålet er at sikre koordinering mellem medlemsstaterne i forbindelse med håndhævelsen af Unionens restriktive foranstaltninger over for russiske og hviderussiske personer og virksomheder, der er opført på en liste, og at undersøge samspillet mellem Unionens restriktive foranstaltninger og strafferetlige foranstaltninger. Disse drøftelser omfattede møder med de nationale kompetente myndigheder med henblik på gennemførelse af sanktioner, Eurojust og Folkedrabsnetværket⁴², hvis sekretariat Eurojust er vært for.

En særlig undergruppe under taskforcen "Freeze and Seize" har til opgave at styrke gennemførelsen af Unionens restriktive foranstaltninger. Den behandler navnlig spørgsmål fra de nationale myndigheder og undersøger mulighederne for proaktivt at udpege aktiver. Repræsentanter og nationale kompetente myndigheder i medlemsstaterne deltager i denne undergruppe. Under de drøftelser, der fandt sted inden for rammerne af denne undergruppe, opstod der ved flere lejligheder vanskeligheder med at holde enkeltpersoner og juridiske personer involveret i overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger ansvarlige. Deltagerne i sådanne drøftelser argumenterede også for en fælles strafferetlig tilgang til overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger.

Der redegøres specifikt for behovet for en sådan fælles tilgang i en rapport udarbejdet af Folkedrabsnetværket⁴³ og offentliggjort i december 2021. Denne rapport fremhæver behovet for sanktioner for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger for at sikre, at enkeltpersoner eller juridiske personer, der er ansvarlige for sådanne overtrædelser, reelt drages til ansvar.⁴⁴ Den konkluderer endvidere, at retsforfølgelse af overtrædelser af sanktioner kan udgøre et sikkerhedsnet for at undgå straffrihed, navnlig med hensyn til forbindelsen til centrale internationale forbrydelser⁴⁵.

Desuden viste drøftelserne i undergruppen under taskforcen om efterforskning og konfiskation betydningen af en proaktiv tilgang og koordinering mellem de myndigheder, der er kompetente til at gennemføre Unionens restriktive foranstaltninger. Finansielle efterretningsenheder, retshåndhævende myndigheder og toldmyndigheder samt internationale partnere, civilsamfundet og undersøgende journalister bør samarbejde og udveksle oplysninger for at opnå de beviser, der vil gøre det muligt for de retshåndhævende myndigheder at indlede en efterforskning.

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

⁴³ Folkedrabsnetværket, *Expert Report on Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021.

⁴⁴ Idem, s. 4.

⁴⁵ Idem, s. 26.

Kommissionen hørte også sin ekspertgruppe om EU's strafferetspolitik den 13. maj 2022⁴⁶, som hilste idéen om harmonisering af definitioner og sanktioner på EU-plan velkommen.

- **Konsekvensanalyse**

I betragtning af den ekstraordinære hastende karakter kunne der ikke gennemføres en konsekvensanalyse, og forpligtelsen hertil blev ophævet. Forslaget om at tilføje overtrædelsen af restriktive foranstaltninger til de kriminalitetsområder, der er fastsat i artikel 83, stk. 1, i TEUF, har ikke i sig selv nogen indvirkning på nationale regeringer, regionale eller lokale myndigheder, erhvervsdrivende eller borgere.

- **Grundlæggende rettigheder**

Dette forslag fastlægger eller foregriber ikke anvendelsesområdet for og indholdet af den afledte ret, som efterfølgende skal foreslås af Kommissionen, når Rådet efter godkendelse fra Europa-Parlamentet beslutter at tilføje overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger til listen over strafbare handlinger i EU i henhold til artikel 83, stk. 1, i TEUF. Ved tilnærmelsen af strafferetlige definitioner og sanktioner skal der tages hensyn til forskellene mellem medlemsstaternes strafferetlige systemer, herunder med hensyn til sanktioner. Desuden skal det efterfølgende direktiv overholde de grundlæggende rettigheder og overholde de principper, der er fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter "chartret")⁴⁷.

(4) VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Dette forslag om at tilføje overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger til de kriminalitetsområder, der er fastsat i artikel 83, stk. 1, i TEUF, udgør ikke i sig selv nogen finansiell eller administrativ byrde for EU, nationale regeringer, regionale eller lokale myndigheder, erhvervsdrivende eller borgere.

(5) ANDRE FORHOLD

- **Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget**

Artikel 1

I overensstemmelse med artikel 1 tilføjes overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger som et kriminalitetsområde som omhandlet i artikel 83, stk. 1, i TEUF.

Artikel 2

Artikel 2 omhandler ikrafttrædelsen af Rådets afgørelse. I betragtning af det presserende behov for handling skal afgørelsen træde i kraft på den første dag efter offentliggørelsen i Den Europæiske Unions Tidende.

⁴⁶ Europa-Kommissionen, ekspertgruppen om EU-politik på det strafferetlige område, <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2760&msclid=56005123cfaf11ec8de3edb643537b59>.

⁴⁷ Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EUT C 326 af 26.10.2012, s. 391-407).

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om at tilføje overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger til de kriminalitetsområder, der er fastsat i artikel 83, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 83, stk. 1, tredje afsnit,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,

under henvisning til godkendelse fra Europa-Parlamentet⁴⁸,

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Formålet med denne afgørelse er at tilføje overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger til de kriminalitetsområder, der er fastsat i artikel 83, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("TEUF").
- (2) I henhold til artikel 29 i traktaten om Den Europæiske Union ("TEU") kan Rådet vedtage afgørelser, der fastlægger Unionens tilgang til et bestemt spørgsmål af geografisk eller tematisk art, herunder restriktive foranstaltninger.
- (3) Artikel 215 i TEUF giver Rådet mulighed for at vedtage restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer og grupper eller ikke-statslige enheder eller vedtage foranstaltninger, der helt eller delvis afbryder eller indskrænker de økonomiske og finansielle forbindelser med et eller flere tredjelande, på grundlag af en afgørelse i henhold til artikel 29 i TEU. Medlemsstaterne bør have indført sanktioner for overtrædelse af Rådets forordninger om Unionens restriktive foranstaltninger, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.
- (4) I denne afgørelse forstås ved Unionens restriktive foranstaltninger de foranstaltninger, der er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 29 i TEU og artikel 215 i TEUF, såsom foranstaltninger vedrørende indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer, forbud mod at stille pengemidler og økonomiske ressourcer til rådighed og forbud mod indrejse på en EU-medlemsstats område samt sektorspecifikke økonomiske foranstaltninger og våbenembargoer.
- (5) Medlemsstaterne bør have indført sanktioner for overtrædelse af alle Unionens restriktive foranstaltninger, herunder de forpligtelser, såsom indberetning, der er fastsat deri, og som er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. Disse sanktioner bør også håndtere omgåelse af Unionens restriktive foranstaltninger.
- (6) Kommissionen sikrede koordinering mellem medlemsstaterne og EU-agenturerne i forbindelse med håndhævelsen af de restriktive foranstaltninger, der blev vedtaget i

⁴⁸ EUT C [...] af [...], s. [...].

forbindelse med Ruslands aggression mod Ukraine, og undersøgte samspillet mellem restriktive foranstaltninger og strafferetlige foranstaltninger.

- (7) Artikel 83, stk. 1, i TEUF giver på nuværende tidspunkt ikke mulighed for at fastsætte minimumsregler vedrørende definition af og sanktioner for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger, eftersom denne overtrædelse som sådan endnu ikke er omfattet af de kriminalitetsområder, der er anført i førnævnte artikel. De kriminalitetsområder, der i øjeblikket er opført på listen, er terrorisme, menneskehandel og seksuel udnyttelse af kvinder og børn, ulovlig narkotikahandel, ulovlig våbenhandel, hvidvaskning af penge, korruption, forfalskning af betalingsmidler, edb-kriminalitet og organiseret kriminalitet. Overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger kan dog vedrøre strafbare handlinger, der er omfattet af nogle af de anførte kriminalitetsområder, såsom terrorisme og hvidvaskning af penge.
- (8) De kriterier, der er omhandlet i artikel 83, stk. 1, i TEUF, vedrørende den grænseoverskridende dimension af et kriminalitetsområde, nemlig karakteren eller konsekvenserne af strafbare handlinger og det særlige behov for at bekæmpe dem på et fælles grundlag, er indbyrdes forbundne og bør ikke vurderes isoleret.
- (9) Overtrædelse af restriktive foranstaltninger bør betragtes som et kriminalitetsområde for at sikre en effektiv gennemførelse af Unionens politik om restriktive foranstaltninger. Et flertal af medlemsstaterne har allerede kategoriseret overtrædelse af restriktive foranstaltninger som en strafbar handling. Nogle af de medlemsstater, der kategoriserer overtrædelse af restriktive foranstaltninger som en strafbar handling, har brede definitioner, såsom "overtrædelse af FN's og EU's sanktioner" eller "overtrædelse af EU-bestemmelser", mens andre har mere detaljerede bestemmelser, f.eks. en liste over forbudt adfærd. De kriterier, i henhold til hvilke adfærden er omfattet af straffelovgivningen, er forskellige i de enkelte medlemsstater, men kriterierne er normalt knyttet til grovheden (alvorlig karakter), enten fastsat kvalitativt (forsæt, grov uagtsomhed) eller kvantitativt (skadesomfang).
- (10) Overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger er et særligt alvorligt kriminalitetsområde, der har en lignende alvor som de kriminalitetsområder, der allerede er anført i artikel 83, stk. 1, TEUF, eftersom det kan fastholde trusler mod den internationale fred og sikkerhed, underminere konsolideringen af og støtten til demokratiet, retsstaten og menneskerettighederne og medføre betydelige økonomiske, sociale, samfunds- og miljømæssige skader. På grund af sådanne overtrædelser er enkeltpersoner og enheder, hvis aktiver er indefrosset, eller hvis aktiviteter er underlagt restriktioner, fortsat i stand til at få adgang til deres aktiver og kan støtte regimer, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, eller de kan fortsat få adgang til statsmidler, som angiveligt er uretmæssigt tilegnet. På tilsvarende vis kan penge fra udnyttelsen af varer og naturressourcer, der handles i strid med Unionens restriktive foranstaltninger, også gøre det muligt for de regimer, der er omfattet af disse restriktive foranstaltninger, at købe våben, med hvilke de kan begå deres forbrydelser. Overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger vedrørende handel kan desuden bidrage til ulovlig udnyttelse af naturressourcer inden for den jurisdiktion, som disse restriktive foranstaltninger er rettet mod.
- (11) I sin resolution 1196 (1998) af 16. september 1998 fremhævede FN's Sikkerhedsråd betydningen af at styrke effektiviteten af våbenembargoer som et middel til at mindske tilgængeligheden af våben til at forfølge væbnede konflikter. Det opfordrede også staterne til at overveje at vedtage lovgivning eller andre retlige foranstaltninger, der

gør overtrædelse af våbenembargoer, som Sikkerhedsrådet har fastsat, til en strafbar handling, hvilket ville være en måde, hvorpå de kan opfylde deres forpligtelser om at gennemføre Sikkerhedsrådets afgørelser om våbenembargoer.

- (12) Det forhold, at medlemsstaterne har meget forskellige definitioner af og sanktioner for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger i henhold til deres administrative og/eller strafferetlige lovgivning, antyder, at den samme overtrædelse kan straffes med forskellige sanktioner og på forskellige håndhævelsesniveauer. Dette undergraver Unionens mål om at beskytte international fred og sikkerhed og værne om Unionens fælles værdier. Der er derfor et særligt behov for en fælles indsats på EU-plan for at håndtere overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger ved hjælp af straffelovgivningen.
- (13) Overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger har en klar, og til tider endda iboende, grænseoverskridende dimension. Overtrædelse begås normalt af fysiske personer og juridiske enheder, der opererer på globalt plan, og i nogle tilfælde forbyder Unionens restriktive foranstaltninger, såsom restriktioner for banktjenesteydelser, endda grænseoverskridende transaktioner. Derfor er denne overtrædelse pr. definition en grænseoverskridende adfærd, der kræver en fælles grænseoverskridende reaktion på EU-plan.
- (14) De forskellige definitioner af og uensartede sanktioner for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger i henhold til medlemsstaternes administrative og/eller strafferetlige lovgivning udgør en hindring for en konsekvent anvendelse af Unionens politik om restriktive foranstaltninger. De kan endda føre til forumshopping hos lovovertrædere og straffrihed, fordi de kan vælge at udføre deres aktiviteter i de medlemsstater, der har mildere konsekvenser for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger. Harmonisering vil også øge sanktionernes afskrækkende virkning for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger.
- (15) Overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger bør derfor udgøre et "kriminalitetsområde", da den opfylder kriterierne i artikel 83, stk. 1, i TEUF.
- (16) En fælles indsats på EU-plan vil ikke blot bidrage til lige konkurrencevilkår mellem medlemsstaterne og styrke retshåndhævelsen og det retlige samarbejde om at håndtere overtrædelser af Unionens restriktive foranstaltninger, det vil også bidrage til lige konkurrencevilkår på globalt plan med hensyn til retshåndhævelse og retligt samarbejde med tredjelande i forbindelse med overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger.
- (17) Målet med denne afgørelse, nemlig at tilføje overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger til de kriminalitetsområder, der er fastsat i artikel 83, stk. 1, i TEUF, skal opnås på EU-plan. Det er derfor i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i TEU. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går denne afgørelse ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.
- (18) Det er derfor nødvendigt at udvide listen over kriminalitetsområder i artikel 83, stk. 1, i TEUF til at omfatte overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger som et første trin. Det vil som et andet trin muliggøre vedtagelsen af materiel afledt ret, herunder fastsættelse af minimumsregler for definitioner af og sanktioner for overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger.
- (19) Denne afgørelse bør ikke berøre de foranstaltninger, der kan iværksættes i andet trin. Navnlig bør den ikke fastsætte eller foregribe anvendelsesområdet for og indholdet af den afledte ret, der senere kan foreslås.

- (20) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til TEU og til TEUF, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.
- (21) [ikke-deltagelse:] I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til TEU og til TEUF, og med forbehold af artikel 4 i samme protokol, deltager Irland ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Irland.
- ELLER [deltagelse:] I henhold til artikel 3 i protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til TEU og til TEUF, har Irland [ved skrivelse af ...] meddelt, at det ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af denne afgørelse.
- (22) Denne afgørelse bør på grund af sagens hastende karakter træde i kraft dagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende* for hurtigst muligt at muliggøre vedtagelsen af den afledte ret, der fastsætter minimumsregler for definitioner af og sanktioner for overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger—

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger skal være et kriminalitetsområde som omhandlet i artikel 83, stk. 1, i TEUF.

Artikel 2

Denne afgørelse træder i kraft på den første dag efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*