



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 1 juni 2022
(OR. en)

9641/22

**Interinstitutionellt ärende:
2022/0176(NLE)**

**JAI 783
COPEN 220**

FÖRSLAG

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	25 maj 2022
till:	Rådets generalsekretariat
Komm. dok. nr:	COM(2022) 247 final
Ärende:	Förslag till RÅDETS BESLUT om att lägga överträdelse av unionens restriktiva åtgärder till de brottsområden som fastställs i artikel 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

För delegationerna bifogas dokument – COM(2022) 247 final.

Bilaga: COM(2022) 247 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 25.5.2022
COM(2022) 247 final

2022/0176 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om att lägga överträdelse av unionens restriktiva åtgärder till de brottsområden som fastställs i artikel 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

MOTIVERING

(1) BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

- **Motiv och syfte med förslaget**

(1) Inledning

Restriktiva åtgärder är ett viktigt verktyg för att främja de mål för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) som anges i artikel 21 i fördraget om Europeiska unionen (*EU-fördraget*). Dessa mål inbegriper att skydda unionens värden, upprätthålla internationell fred och säkerhet samt befästa och stödja demokratin, rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna.

För att bevara dessa värden får unionen införa restriktiva åtgärder mot tredjeländer, enheter eller enskilda personer. Dessa åtgärder omfattar riktade enskilda åtgärder, dvs. riktade ekonomiska sanktioner (frysning av tillgångar) och inreserestriktioner (reseförbud), samt sektorsvisa åtgärder, dvs. vapenembargon eller ekonomiska och finansiella åtgärder (t.ex. import- och exportrestriktioner, restriktioner för tillhandahållandet av vissa tjänster, såsom banktjänster)¹. Att bevara internationell fred och säkerhet är särskilt relevant i den situation som råder efter Rysslands invasion av Ukraina. Unionen har infört en rad restriktiva åtgärder mot ryska och vitryska personer och företag, varav vissa går tillbaka till 2014. I detta sammanhang och för att förbättra samordningen på unionsnivå vid verkställandet av dessa restriktiva åtgärder inrättade kommissionen en arbetsgrupp för frysning och beslag (*arbetsgruppen Freeze and Seize*)². Förutom att säkerställa samordning mellan medlemsstaterna och unionens byråer såsom Europol och Eurojust, arbetar den med att undersöka samspelet mellan restriktiva åtgärder och straffrättsliga åtgärder.

För närvarande har unionen över fyrtio system med restriktiva åtgärder. Vissa av dessa syftar till att genomföra Förenta nationernas restriktiva åtgärder; andra antas självständigt av unionen. Utöver system för att hantera landspecifika situationer har unionen också antagit övergripande ordningar som är inriktade på att förhindra spridning och användning av kemiska vapen, cyberattacker, kränkningar av de mänskliga rättigheterna och terrorism³.

¹ Rådet antar restriktiva åtgärder. Rådet antar först ett Gusp-beslut enligt artikel 29 i EU-fördraget. De åtgärder som föreskrivs i rådets beslut genomförs antingen på unionsnivå eller på nationell nivå. Det har hittills varit praxis att åtgärder som vapenembargon eller inreserestriktioner genomförs direkt av medlemsstaterna, som är rättsligt bundna att agera i enlighet med rådets Gusp-beslut. Andra åtgärder, vilka innebär att helt eller delvis avbryta eller minska

de ekonomiska förbindelserna med ett tredjeland, samt åtgärder för frysning av tillgångar och ekonomiska resurser eller att förbjuda tillgängliggörande av tillgångar och ekonomiska resurser genomförs genom en förordning, som med kvalificerad majoritet

antas av rådet ska på gemensamt förslag av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och kommissionen i enlighet med artikel 215 i EUF-fördraget. Bestämmelser för att motverka kringgående finns i båda typerna av rättsakter.

² Verkställande av sanktioner mot förtecknade ryska och vitryska oligarker: Kommissionens arbetsgrupp "Freeze and Seize":

intensifiera samarbetet med internationella partner, pressmeddelande från Europeiska kommissionen, 17.03.2022, finns på https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828; Arbetsgruppen "Freeze and Seize": Nästan 30 miljarder euro i tillgångar för ryska och vitryska oligarker och enheter har hittills frysts av EU, pressmeddelande från Europeiska

kommissionen, 8.4.2022, tillgängligt på https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373.

³ För en översikt, se EU:s sanktionskarta, som finns på <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

Restriktiva åtgärder är bindande för unionens medlemsstater och för alla personer eller enheter som omfattas av medlemsstaternas jurisdiktion (*EU-aktörer*)⁴. En inkonsekvent tillämpning av restriktiva åtgärder undergräver åtgärdernas effektivitet och unionens förmåga att tala med en röst⁵. Genomförandet och verkställandet av unionens restriktiva åtgärder är i första hand medlemsstaternas ansvar. De behöriga myndigheterna i medlemsstaterna måste bedöma om det har skett en överträdelse av den relevanta radsförordning som antagits i enlighet med artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och vidta lämpliga åtgärder.

I detta avseende innehåller unionsförordningar systematiskt en bestämmelse som ålägger medlemsstaterna att anta nationella regler om effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder för överträdelser av bestämmelserna i dessa förordningar⁶.

Dessa förordningar omfattar i allmänhet

- restriktiva åtgärder,
- en klausul mot kringgående, som förbjuder medvetet och avsiktligt deltagande i verksamhet som syftar till att kringgå de restriktiva åtgärderna i fråga⁷, och
- andra skyldigheter, särskilt att rapportera om de steg som har vidtagits för att genomföra de restriktiva åtgärderna (t.ex. att rapportera till myndigheterna vilka tillgångar som har frysts).

Genom artikel 215 i EUF-fördraget har rådet en rättslig grund för att anta ”nödvändiga åtgärder” om unionen beslutar om restriktiva åtgärder. Den rättsliga grunden för antagandet av restriktiva åtgärder möjliggör dock inte tillnärmning av straffrättsliga rekvisit, typer av straffrättsliga påföljder eller påföljdsnivåer⁸.

Såsom kommer att diskuteras närmare i avsnitten nedan uppvisar de nationella systemen, i avsaknad av harmonisering på unionsnivå, avsevärda skillnader när det gäller kriminalisering av överträdelser av rådets förordningar om unionens restriktiva åtgärder (*överträdelse av unionens restriktiva åtgärder*). På samma sätt skiljer sig systemen för straffrättsliga påföljder avsevärt åt.

⁴ EU:s restriktiva åtgärder är tillämpliga inom unionens jurisdiktion (territorium): för EU-medborgare oavsett var de befinner sig: för företag och organisationer som bildats enligt en medlemsstats lagstiftning – inbegripet filialer till EU-bolag i tredjeländer, ombord på luftfartyg eller fartyg som omfattas av medlemsstaternas jurisdiktion, Europeiska kommissionen, vanliga frågor: Restriktiva åtgärder (sanktioner), se https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_1401.

⁵ Meddelande från kommissionen: Det europeiska ekonomiska och finansiella systemet: främja öppenhet, styrka och motståndskraft, COM (2021) 32 final, 19.1.2021, avsnitt 5 (stärka genomförandet och verkställandet av EU-sanktioner), s. 16, som finns på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0032&from=EN>; I samma meddelande noterar kommissionen att genomförandet [av EU:s restriktiva åtgärder] inte är så enhetligt i EU som det borde vara. Detta skapar snedvridningar på den inre marknaden eftersom EU-företag, inklusive EU-dotterbolag till utländska företag, kan kringgå förbud. Det skapar också osäkerhet bland aktörerna. Som nämnts undergräver inkonsekvent tillämpning effektiviteten av [restriktiva åtgärder] och EU:s förmåga att tala med en röst. Bland annat efterlyser strategin ytterligare samordning mellan kommissionen och medlemsstaterna för att säkerställa att de nationella påföljderna för överträdelser av EU:s restriktiva åtgärder är effektiva, proportionerliga och avskräckande.

⁶ Se till exempel artikel 8 i rådets förordning (EU) nr 833/2014 av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina, konsoliderad text tillgänglig på [EUR-Lex - 02014R0833-20220413 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/02014R0833-20220413-EN-EUR-Lex(europa.eu)).

⁷ Det noteras att denna klausul också är tillämplig om de restriktiva åtgärderna inte har överträtts; det är tillräckligt att

delta i system som inrättats för detta ändamål.

⁸ Tillnärmningen av straffrättsliga rekvisit och påföljder kan inte ske på grundval av den icke-lagstiftande rättsliga grunden artikel 29 i EU-fördraget, artikel 215 i EUF-fördraget.

Mot denna bakgrund föreslår kommissionen att överträdelse av unionens restriktiva åtgärder läggs till de brottsområden som fastställs i artikel 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*). När rådet har nått en överenskommelse och Europaparlamentet samtycker till att lägga till överträdelse av unionens restriktiva åtgärder till de brottsområden som fastställs i artikel 83.1 i EUF-fördraget kommer kommissionen att kunna föreslå ett direktiv inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Detta skulle möjliggöra en tillnärmning av brottsrekvisit och påföljder.

Med hänsyn till det brådskande behovet av att ställa enskilda personer och enheter som är inblandade i överträdelser av unionens restriktiva åtgärder till ansvar, antar kommissionen i dag också ett meddelande som i en bilaga tar upp de viktigaste inslagen i ett framtida direktiv om straffrättsliga påföljder för överträdelse av unionens regler om restriktiva åtgärder⁹.

I avsnitten nedan behandlas de problem som det aktuella förslaget syftar till att lösa, tillsammans med de bakomliggande orsakerna till och de negativa konsekvenserna av det rådande läget. Detta följs av redogörelse för förslagets mål och mervärde, inbegripet skälen till att det är förenligt med kriterierna för att lägga till ett brottsområde i artikel 83.1 i EUF-fördraget.

(2) Problem som tas upp i förslaget

I takt med att antagandet av restriktiva åtgärder från unionens sida har intensifierats under de senaste årtiondena¹⁰ har det även skett en utveckling av metoderna för att kringgå dem, inbegripet av de som, trots att de förekommer på en förteckning över restriktiva åtgärder, har resurser och förmåga att använda sig av ”kontakter” (advokater, notarier osv.) och ”verktyg” (komplexa rättsliga strukturer för att dölja det verkliga huvudmannaskapet för tillgångarna) för att undkomma åtgärder.

I detta sammanhang är en rapport (2021) från det europeiska nätverket av kontaktpunkter med avseende på personer som är ansvariga för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser (*nätverket mot folkmord*)¹¹ av särskild relevans. På grundval av en jämförande bedömning av situationen i medlemsstaterna påpekas i rapporten från nätverket mot folkmord att det är mycket få av de individer eller juridiska personer som är ansvariga för överträdelser av unionens restriktiva åtgärder som ställs till ansvar i praktiken¹². Kommissionen noterar dock också att ”en positiv trend nyligen har observerats i fråga om antalet efterlevnadsåtgärder som inletts och ökningen av påföljder som utdömts av vissa nationella myndigheter”¹³.

⁹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet:

Mot ett direktiv om straffrättsliga påföljder för överträdelse av unionens restriktiva åtgärder, COM (2022) 249, 25.05.2022 (vid översättningen av detta beslut saknades en officiell översättning av meddelandet till svenska).

¹⁰ Se EU:s sanktionskarta, ovan fotnot 1

¹¹ Rådets beslut av den 13 juni 2002 om inrättande av ett europeiskt nätverk av kontaktpunkter med avseende på personer som har gjort sig skyldiga till folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser (2002/494/RIF) Eurojust, nätverket mot folkmord, se <https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/genocide-network?msclkid=de6a1668cf6011eca5681e93e0033be2>.

¹² Genocide Network, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, s. 4. En översikt över relevant lagstiftning från medlemsstaterna och observatörsstater i nätverket finns i bilagan till expertrapporten, se https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf; Inför en föredragning i rådets arbetsgrupp för straffrättsligt samarbete offentliggjordes rapporten också i rådets dok. 7274 av den 16 mars 2022.

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

Trots de positiva tendenserna i vissa medlemsstater verkar det bara finnas ett fåtal där det pågår rättsliga förfaranden i samband med överträdelser av unionens restriktiva åtgärder¹⁴. Detta kan vara ett tecken på att det i många medlemsstater inte ges tillräcklig prioritet åt att utreda och lagföra sådana överträdelser. Dessutom ställs de brottsbekämpande myndigheterna inför betydande hinder på grund av den specifika kategorin av förövare och offer samt den komplexa karaktären hos (kombinationen av) de brott det rör sig om.

Överträdelser av unionens restriktiva åtgärder är ofta av gränsöverskridande natur. Ett företag kan till exempel köpa utrustning via en utländsk mellanhand, med vetskap om att de verkliga säljarna är länder, enheter och enskilda personer som omfattas av restriktiva åtgärder¹⁵. När det gäller frysning av tillgångar kan till exempel en internationell bank underlätta överföringen av en ”frost” yacht som ägs av en individ som är uppförd på förteckningen. En sådan förbjuden överföring skulle kunna inbegripa en advokatbyrå som medverkar till brottet genom att utarbeta de handlingar som behövs för att sälja yachten och, i vissa fall, en korrupt statstjänsteman som möjliggör ägarbyte. Penningtvätt och/eller skalbolag kan också vara till hjälp för att dölja ursprunget till betalningen för yachten.

Eftersom det ofta inte finns några direkta offer för överträdelser av restriktiva åtgärder är utredning och lagföring beroende av att nationella behöriga myndigheter upptäcker dem. Dessutom spelar rapporter från visselblåsare¹⁶ eller klagomål från organisationer i det civila samhället¹⁷ en viktig roll när det gäller att få kännedom om överträdelser av restriktiva åtgärder.

När det gäller samspelet mellan medlemsstaternas strategier för kriminalisering av överträdelser av unionens restriktiva åtgärder å ena sidan och förverkandeåtgärder å den andra bör det påpekas att förverkande i de flesta medlemsstater endast är möjligt på grundval av en fällande dom i brottmål, eller åtminstone fastställda kopplingar till brottslig verksamhet. Även om överträdelser av restriktiva åtgärder har kriminaliserats i flera medlemsstater kan skillnader mellan medlemsstaterna leda till ett fragmenterat tillvägagångssätt i gränsöverskridande fall.

(3) Bakomliggande orsaker till problemen

De som är inblandade i olaglig verksamhet som rör unionens restriktiva åtgärder kan dra nytta av att medlemsstaterna har mycket olika rekvisit och påföljder för överträdelser av unionens restriktiva åtgärder enligt sin administrativa och/eller straffrättsliga lagstiftning¹⁸. Vissa medlemsstater använder breda rekvisit, såsom ”brott mot FN:s och EU:s sanktioner” eller ”överträdelse av EU:s regler”¹⁹. Andra medlemsstater har infört mer detaljerade bestämmelser, till exempel genom att tillhandahålla en förteckning över förbjudna handlingar²⁰.

¹⁴ För ett urval av fall, se Genocide Network, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, s. 14.

¹⁵ Ibid., s. 19–20.

¹⁶ EU:s verktyg för visselblåsare i fall som rör sanktioner finns på: <https://eusanctions.integrityline.com/frontpage>.

¹⁷ Ett exempel är *Lafarge*-målet, som grundar sig på en brottsanmälan från två organisationer i det civila samhället, tillsammans med 11 tidigare syriska anställda vid Lafarge. Fallet diskuterades i nätverket mot folkmord, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, avsnitt 4.2, s. 17. mål nummer 19-87.367 - *Cour de Cassation* (Frankrike), 7 september 2021, engelsk översättning tillgänglig på https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/21.09.07_cour_de_cassation_decision.pdf.

¹⁸ Ibid., avsnitt 5., s.22.

¹⁹ Exempelvis föreskrivs i artikel 459 i den franska tullagen (*Code des douanes*) att var och en som överträder eller försöker överträda ekonomiska och finansiella restriktiva åtgärder som beslutats i) på unionsnivå med stöd av artikel 215 i EUF-fördraget eller ii) på grundval av internationella avtal som ratificerats av Frankrike kan dömas till fängelse i upp till fem år. Juridiska personer kan också lagföras för sådana brott (se Genocide Network, *Prosecution of sanctions (restrictive*

På grundval av svaren på ett frågeformulär som skickats ut av nätverket mot folkmord, nätverkets övriga samråd²¹ och ytterligare efterforskningar som kommissionen gjort inför detta förslag, kan slutsatsen dras att brott mot unionens restriktiva åtgärder i 13 medlemsstater kan utgöra antingen ett brott av administrativ art eller ett brott i straffrättsliga mening. De kriterier enligt vilka beteendet omfattas av den ena eller den andra ordningen skiljer sig åt i varje medlemsstat, men det vanliga är att de är kopplade till hur allvarlig överträdelsen är (allvarlig karaktär), eller fastställs i kvalitativa (uppsåt, grov oaktsamhet) eller kvantitativa termer (skada)²². I 12 medlemsstater ses överträdelse av unionens restriktiva åtgärder uteslutande som ett brott i straffrättslig mening. I två medlemsstater kan dock den specifika överträdelsen av unionens restriktiva åtgärder endast leda till administrativa sanktioner²³.

Tabell: Kategorisering av överträdelsen av unionens restriktiva åtgärder

Kategorisering av överträdelsen av unionens restriktiva åtgärder	Medlemsstater
Överträdelse av restriktiva åtgärder är antingen ett brott i straffrättslig mening eller ett brott av administrativ art	BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, IT, LT, AT, PL, RO, SI
Överträdelse av restriktiva åtgärder är ett brott i straffrättslig mening	DK, FR, HR, CY, LV, LU, HU, MT, NL, PT, FI, SE
Överträdelse av restriktiva åtgärder är ett brott av administrativ art	ES, SK

När det gäller fängelsestraff ligger maximistraffet i 14 medlemsstater på mellan 2 och 5 år, medan maximistraff på mellan 8 och 12 år är möjliga i åtta medlemsstater²⁴. Det högsta bötesbelopp som kan utdömas för överträdelser av unionens restriktiva åtgärder – oavsett om det ses som en straffrättslig eller en administrativ överträdelse – varierar kraftigt mellan medlemsstaterna, från 1 200 euro till 500 000 euro²⁵. Fjorton medlemsstater reglerar juridiska personers ansvar för överträdelser av unionens restriktiva åtgärder²⁶. Tolv medlemsstater föreskriver administrativa sanktioner, särskilt böter, som kan åläggas juridiska personer när

measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis, 2021, bilagan. För den ursprungliga versionen på franska, se

<https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006071570/?msclid=ad92a692cece11ec9180daeb34a1af50>;

Belgien, Cypern, Tjeckien och Litauen har liknande bestämmelser, se Genocide Network, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, bilaga.

²⁰ Till exempel artikel 18.2 och 19.5 i den tyska utrikeshandelslagen (*Außenwirtschaftsgesetz*), se

https://www.gesetze-im-internet.de/awg_2013/?msclid=77c4bc27ced011ecad0f49edf9add31e. Andra medlemsstater där den nationella lagstiftningen går längre än att enbart föreskriva kriminalisering av överträdelser av unionens restriktiva åtgärder är

exempelvis Ungern och Slovenien, se Genocide Network, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, avsnitt 5, bilagan.

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

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

²³ Ibid.

²⁴ Ibid., avsnitt 5.2., s. 23.

²⁵ Ibid., avsnitt 5.1., s. 24.

²⁶ Ibid, på grundval av rapporten från nätverket mot folkmord och ytterligare utredning av kommissionen.

deras anställda (eller åtminstone ledningen) bryter mot sanktioner²⁷. Maximiböterna för juridiska personer varierar mellan 133 000 euro och 37,5 miljoner euro²⁸.

Slutligen bestraffas överträdelser av unionens restriktiva åtgärder med straffrättsliga påföljder även i ett antal tredjeländer, såsom Kanada²⁹ och Förenta staterna (USA). USA:s justitieministerium har straffrättslig jurisdiktion med avseende på avsiktliga överträdelser av restriktiva åtgärder i enlighet med *International Emergency Economic Powers Act*³⁰ (IEEPA) och *Trading with the Enemy Act*³¹. Enligt avsnitt 206 i IEEPA kan uppsåtliga överträdelser av restriktiva åtgärder ge ett maximistraff på 20 års fängelse och högst 1 miljoner US-dollar i böter³². De amerikanska myndigheterna har utdömt höga straffrättsliga böter för överträdelser av restriktiva åtgärder.

(4) Negativa konsekvenser av status quo

I en situation där brottsbekämpande och rättsliga myndigheter saknar rätt verktyg och resurser för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra överträdelser av unionens restriktiva åtgärder, är listade individer och juridiska personer vars tillgångar är frysta fortsatt kapabla att komma åt sina tillgångar och utnyttja de stödssystem som omfattas av unionens restriktiva åtgärder.

Det faktum att medlemsstaterna enligt sin administrativa och/eller straffrättsliga lagstiftning föreskriver mycket olika rekvisit och påföljder för överträdelser av unionens restriktiva åtgärder tyder dessutom på att samma överträdelse kan bestraffas med olika påföljder och omfattas av olika verkställighetsnivåer. Politiskt försvagar detta genomförandet av unionens restriktiva åtgärder och undergräver trovärdigheten för unionens mål.

Slutligen kan de intäkter som genereras av utnyttjandet av varor och naturresurser som är föremål för handel i strid med unionens restriktiva åtgärder också göra det möjligt för de enheter eller individer som omfattas av dessa restriktiva åtgärder att köpa vapen som de skulle kunna använda för att begå sina brott³³. Överträdelse av importrestriktioner kan dessutom bidra till olagligt utnyttjande av varor och naturresurser i det land som omfattas av dessa restriktiva åtgärder³⁴, med skador på miljö och samhälle som följd.

(5) Förslagets mål

²⁷Ibid., avsnitt 5.3., s. 24.

²⁸Ibid., avsnitt 5.1., s. 24.

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

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

³¹ 50 U.S.C., punkterna 4301-41(2009);

³² IEEPA, avsnitt 206: § 510.701 Penalties: "(a) Section 206 of the International Emergency Economic Powers Act (50 U.S.C. 1705) (IEEPA) is applicable to violations of the provisions of any license, ruling, regulation, order, directive, or instruction issued by or pursuant to the direction or authorization of the Secretary of the Treasury pursuant to this part or otherwise under IEEPA (...) (3) A person who wilfully commits, wilfully attempts to commit, wilfully conspires to commit, or aids or abets in the commission of a violation of any license, order, regulation, or prohibition may, upon conviction, be fined not more than \$1,000,000, or if a natural person, be imprisoned for not more than 20 years, or both."

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

³⁴Ibid., s. 5.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till det brådskande behovet av att få ett slut på straffriheten för överträdelser av restriktiva åtgärder efter Rysslands invasion av Ukraina, syftar detta förslag till att inleda det förfarande som anges i artikel 83.1 tredje stycket i EUF-fördraget. I enlighet med detta förfarande får rådet, baserat på utvecklingen av brottsligheten, anta ett beslut om fastställande av andra brottsområden som uppfyller kriterierna i artikel 83.1 i EUF-fördraget. Det bör röra sig om områden av särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag till följd av brottens karaktär eller effekter eller av ett särskilt behov av att bekämpa dem på gemensamma grunder³⁵. Rådet beslutar med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande.

Artikel 83.1 i EUF-fördraget medger för närvarande inte fastställande av minimiregler om rekvisit och påföljder för överträdelse, inbegripet kringgående, av unionens restriktiva åtgärder, eftersom överträdelse av unionens restriktiva åtgärder ännu inte omfattas av de brottsområden som förtecknas i den artikeln. De brottsområden som för närvarande förtecknas är terrorism, människohandel, sexuellt utnyttjande av barn, narkotikahandel, olaglig vapenhandel, korruption, penningtvätt, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet. Överträdelse av unionens restriktiva åtgärder kan dock ha samband med brott som omfattas av vissa av de förtecknade brottsområdena, såsom terrorism och penningtvätt.

De kriterier som avses i artikel 83.1 i EUF-fördraget rörande ett brottsområdes gränsöverskridande inslag, nämligen brottens karaktär eller effekter och det särskilda behovet av att bekämpa dem på gemensamma grunder, är sammanlänkade och bör inte bedömas var för sig. Vid överträdelse av unionens restriktiva åtgärder är dessa kriterier uppfyllda.

- För det första är det viktigt att överträdelse av unionens restriktiva åtgärder betraktas som ett brottsområde för att säkerställa ett effektivt genomförande av unionens politik för restriktiva åtgärder. En majoritet av medlemsstaterna har redan kategoriserat överträdelse av restriktiva åtgärder som ett brott. Bland de medlemsstater som kategoriserar överträdelse av restriktiva åtgärder som ett brott har vissa infört breda rekvisit, såsom ”brott mot FN:s och EU:s sanktioner” eller ”brott mot EU:s regler”, medan andra har mer detaljerade bestämmelser, till exempel en förteckning över förbjudna handlingar. Kriterierna för när en gärning omfattas av straffrätten varierar mellan medlemsstaterna, men de hänger vanligtvis samman med hur allvarlig den är (allvarlig natur), antingen i kvalitativt hänseende (uppsåt, grov oaksamhet) eller i kvantitativt hänseende (skada).
- För det andra är detta ett område med särskilt allvarlig brottslighet, i nivå med de brottsområden som redan anges i artikel 83.1 i EUF-fördraget, eftersom brotten i fråga kan skapa ett varaktigt hot mot internationell fred och säkerhet, undergräva beväpningsförbudet av och stödet för demokratin, rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna och medföra betydande ekonomisk, samhällelig och miljömässig skada. Det kan innebära att vissa personer och juridiska personer vars tillgångar är frysta i praktiken fortsätter att ha tillgång till sina tillgångar och till stödsystem som är föremål för restriktiva åtgärder. På samma sätt kan pengar som genereras av utnyttjandet av naturresurser som är föremål för handel i strid med unionens restriktiva åtgärder också göra det möjligt för regimer som omfattas av dessa restriktiva åtgärder att köpa vapen som de använder för att begå sina brott. Överträdelser av unionens restriktiva åtgärder skulle dessutom kunna bidra till

³⁵ Artikel 67.1 i EUF-fördraget.

olagligt utnyttjande av varor och naturresurser i den regim som omfattas av dessa restriktiva åtgärder.

- För det tredje har överträdelser av unionens restriktiva åtgärder en tydlig och ibland till och med inneboende gränsöverskridande dimension. Inte bara begås de vanligtvis av fysiska och juridiska personer som är verksamma på global nivå, utan i vissa fall är det till och med så att unionens restriktiva åtgärder, såsom import- och exportrestriktioner och restriktioner för banktjänster, till och med förbjuder gränsöverskridande transaktioner. Följaktligen utgör en överträdelse av dessa per definition ett gränsöverskridande beteende som kräver gemensamma gränsöverskridande insatser på unionsnivå.
- För det fjärde är det faktum att medlemsstaterna enligt sin administrativa och/eller straffrättsliga lagstiftning föreskriver mycket olika rekvisit och påföljder för överträdelse av unionens restriktiva åtgärder en indikation på att samma överträdelse kan bestraffas med olika påföljder och omfattas av olika verkställighetsnivåer. Detta undergräver unionens mål att skydda internationell fred och säkerhet och upprätthålla unionens gemensamma värden. Det finns därför ett särskilt behov av gemensamma åtgärder på unionsnivå för att hantera brott mot unionens restriktiva åtgärder genom straffrättsliga bestämmelser.
- För det femte utgör de olika rekvisiten och de heterogena påföljderna för överträdelser av unionens restriktiva åtgärder enligt medlemsstaternas administrativa och/eller straffrättsliga lagstiftning ett hinder för en konsekvent tillämpning av unionens politik för restriktiva åtgärder. De kan till och med leda till forum shopping från gärningsmännens sida och i slutändan till strafffrihet för dem, eftersom de kan välja att bedriva sin verksamhet i de medlemsstater som föreskriver mindre stränga svar på överträdelser av unionens restriktiva åtgärder. Harmonisering skulle också öka den avskräckande effekten av sanktioner vid överträdelser av unionens restriktiva åtgärder.

Förutom att uppfylla de kriterier som avses i artikel 83.1 i EUF-fördraget skulle gemensamma åtgärder på unionsnivå inte bara främja lika villkor mellan medlemsstaterna, utan även bidra till lika villkor på global nivå och till brottsbekämpningen och det rättsliga samarbetet för att motverka överträdelse av restriktiva åtgärder.

I enlighet med vad som kommer att tas upp mer i detalj nedan innebär förslaget om att lägga brott mot unionens restriktiva åtgärder till de brottsområden som fastställs i artikel 83.1 i EUF-fördraget ett komplement till kommissionens förslag³⁶ om att se över direktivet om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen och rådets beslut om kontor för återvinning av tillgångar³⁷. Det föreslagna nya direktivet om återvinning och förverkande av tillgångar skulle vara tillämpligt på överträdelser av unionens restriktiva åtgärder i den mån detta brott skulle harmoniseras enligt unionsrätten.

När rådet, efter att ha fått Europaparlamentets godkännande, samtycker till att lägga till överträdelsen av unionens restriktiva åtgärder som ett brottsområde enligt artikel 83.1 i EUF-fördraget kommer kommissionen att kunna föreslå ett direktiv om överträdelse av unionens restriktiva åtgärder i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Som nämnts antar

³⁶ Europeiska kommissionen, Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om återvinning och förverkande av tillgångar, COM (2002) 245, 25.05.2002.

³⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU av den 3 april 2014 om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen, EUT L 127, 29.4.2014, s. 39; rådets beslut 2007/845/RIF av den 6 december 2007 om samarbete mellan medlemsstaternas kontor för återvinning av tillgångar när det gäller att spåra och identifiera vinning eller annan egendom som härrör från brott, EUT L 332, 18.12.2007, s. 103.

kommissionen i dag också ett meddelande med en bilaga som tar upp de viktigaste inslagen i ett framtida direktiv om straffrättsliga påföljder för överträdelser av unionens regler om restriktiva åtgärder³⁸.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

I artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen (*EU-fördraget*) fastställs unionens gemensamma värden, nämligen människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna. Ett effektivt genomförande av restriktiva åtgärder, bland annat genom straffrättsliga åtgärder för att motverka överträdelse av restriktiva åtgärder, stöder upprätthållandet av sådana gemensamma värden inom och utanför unionen.

Unionen utgör dessutom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa med respekt för de grundläggande rättigheterna och de olika rättssystemen och rättsliga traditionerna i medlemsstaterna. Den strävar efter att säkerställa en hög säkerhetsnivå genom åtgärder som omfattar att förebygga och bekämpa brottslighet, rasism och främlingsfientlighet. Enligt artikel 83 i EUF-fördraget får Europaparlamentet och rådet fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom områden med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag till följd av brottens karaktär eller effekter eller av ett särskilt behov av att bekämpa dem på gemensamma grunder.

Som tidigare nämnts kommer möjliggörandet av tillnärmning av straffrättsliga rekvisit och påföljder för överträdelser av unionens restriktiva åtgärder att fungera som komplement till kommissionens förslag till direktiv om återvinning och förverkande av tillgångar, och bidra till att genomföra strategin för säkerhetsunionen³⁹ och EU:s strategi för att bekämpa organiserad brottslighet⁴⁰.

Detta förslag syftar till att stärka de nationella myndigheternas kapacitet att spåra, identifiera, frysa och förvalta egendom som utgör vinning av eller hjälpmedel vid brott. Dessutom föreskrivs en förstärkt rättslig ram för förverkande, inbegripet särskilda fall där en fällande dom för ett visst brott inte är möjlig.

Det nya förslaget bidrar dessutom till ett effektivt genomförande av restriktiva åtgärder genom att kräva att medlemsstaterna gör det möjligt att spåra och identifiera egendom i samband med överträdelser av unionens restriktiva åtgärder enligt nationell lagstiftning och genom att göra de reviderade reglerna om återvinning och förverkande av tillgångar tillämpliga på brottet att begå överträdelser av unionens restriktiva åtgärder.

Efter antagandet av ett direktiv om tillnärmning av definitioner och påföljder i samband med överträdelser av unionens restriktiva åtgärder, vars potentiella inslag diskuteras ytterligare i det ovannämnda meddelande som också antas i dag, kommer bestämmelserna om spårande och identifiering, frysning, förvaltning och förverkande att bli tillämpliga på egendom med anknytning till överträdelser av unionens restriktiva åtgärder. I slutändan skulle vinning av överträdelser av unionens restriktiva åtgärder, till exempel i fall där enskilda personer och

³⁸ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet: Mot ett direktiv om straffrättsliga påföljder för överträdelser av unionens restriktiva åtgärder, COM (2022) 249, 25.05.2022.

³⁹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: Strategi för EU:s säkerhetsunion, COM(2020)605 final, 24.7.2020.

⁴⁰ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om EU:s strategi för att bekämpa organiserad brottslighet, COM(2021) 170 final, 14.4.2021.

företag skulle ställa medel till förfogande för dem som är föremål för riktade ekonomiska sanktioner (dvs. frysning av tillgångar), kunna bli föremål för förverkandeåtgärder. Samtidigt skulle även hjälpmedel som används för att begå överträdelser av restriktiva åtgärder kunna bli föremål för förverkande.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Rådets förordningar om unionens restriktiva åtgärder

Fastställandet av minimiregler för straffrättsliga rekvisit och påföljder för överträdelse av restriktiva åtgärder på grundval av artikel 83.1 i EUF-fördraget skulle stärka genomförandet av restriktiva åtgärder i medlemsstaterna och därigenom komplettera de åtgärder som vidtas i enlighet med artikel 29 i EU-fördraget och artikel 215 i EUF-fördraget. Kommissionen och den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik har föreslagit en skärpning av bestämmelserna om påföljder i förordningarna 833/2014 och 269/2014 inom ramen för det sjätte paketet med restriktiva åtgärder med anledning av Rysslands aggression mot Ukraina. De ändrade bestämmelserna skulle ålägga medlemsstaterna att fastställa regler om påföljder, inbegripet straffrättsliga påföljder när så är lämpligt, som är tillämpliga på överträdelse av dessa förordningar och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Påföljderna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. Medlemsstaterna måste också föreskriva lämpliga åtgärder för förverkande av vinning av sådana överträdelser. Som tidigare nämnts är dock artikel 29 i EU-fördraget och artikel 215 i EUF-fördraget inte en rättslig grund för tillnärmning av straffrättsliga rekvisit och typer och nivåer av straffrättsliga påföljder.

2021 års meddelande Det europeiska ekonomiska och finansiella systemet

I sitt meddelande från 2021 – Det europeiska ekonomiska och finansiella systemet: främja öppenhet, styrka och motståndskraft⁴¹ – noterar kommissionen att genomförandet [av EU:s restriktiva åtgärder] inte är så enhetligt i EU som det borde vara. Detta skapar snedvridningar på den inre marknaden, eftersom unionsföretag, inklusive EU-dotterbolag till utländska företag, kan hitta sätt att kringgå de restriktiva åtgärderna. Det skapar också osäkerhet bland aktörerna. Som nämnts undergräver inkonsekvent tillämpning effektiviteten av [unionens restriktiva åtgärder] och unionens förmåga att tala med en röst. Bland annat efterlyser strategin ytterligare samordning mellan kommissionen och medlemsstaterna för att säkerställa att de nationella påföljderna för överträdelser av EU:s restriktiva åtgärder är effektiva, proportionerliga och avskräckande.

(2) RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Enligt artikel 83 i EUF-fördraget får Europaparlamentet och rådet fastställa minimiregler om brottsrekvisit och påföljder inom områden med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag till följd av brottens karaktär eller effekter eller av ett särskilt

⁴¹ COM(2021) 32 final, 19.01.2021.

behov av att bekämpa dem på gemensamma grunder. De brottsområden som anges i denna artikel är följande: terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet. I sin nuvarande utformning möjliggör denna förteckning inte att införa minimiregler om rekvisit och påföljder för överträdelse av restriktiva åtgärder.

Syftet med detta förslag är att inleda det förfarande som anges i artikel 83.1 tredje stycket i EUF-fördraget. I enlighet med detta förfarande och på grundval av brottsutvecklingen får rådet anta ett beslut om fastställande av andra brottsområden som uppfyller kriterierna i artikel 83.1 i EUF-fördraget, i detta fall överträdelse av unionens restriktiva åtgärder. Rådet beslutar med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande. Hur de kriterier som anges i artikel 83.1 i EUF-fördraget uppfylls i detta fall har diskuterats i avsnitt 1.5 ovan.

- **Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)**

Målet för detta beslut, nämligen att lägga till överträdelser av unionens restriktiva åtgärder till de brottsområden som fastställs i artikel 83.1 i EUF-fördraget, måste uppnås på unionsnivå. Det är därför förenligt med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EU-fördraget. I detta särskilda fall framstod behovet av åtgärder på unionsnivå ännu tydligare när man diskuterade varför de kriterier som anges i artikel 83.1 i EUF-fördraget är uppfyllda (avsnitt 1.5 ovan).

- **Proportionalitetsprincipen**

I enlighet med proportionalitetsprincipen bör åtgärder som kommissionen föreslår inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå deras syfte. Beslutet att lägga överträdelse av unionens restriktiva åtgärder till förteckningen över EU-brott i artikel 83.1 i EUF-fördraget skulle vara proportionerligt med hänsyn till att de kriterierna i artikel 83.1 är uppfyllda. Vidare skulle beslutet inte påverka åtgärder som skulle kunna vidtas i ett andra steg. I synnerhet förgriper eller påverkar det inte tillämpningsområdet för och innehållet i den sekundärlagstiftning som kan komma att föreslås längre fram.

- **Val av instrument**

Syftet med detta förslag är att inleda det förfarande som anges i artikel 83.1 tredje stycket i EUF-fördraget. I enlighet med detta förfarande får rådet, baserat på utvecklingen av brottsligheten, anta ett beslut om fastställande av andra brottsområden som uppfyller kriterierna i artikel 83.1 i EUF-fördraget, i detta fall överträdelse av restriktiva åtgärder. Rådet ska besluta med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande.

(3) RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

Efter Rysslands invasion av Ukraina inrättade kommissionen arbetsgruppen ”Freeze and Seize” i början av mars 2022. Dess syfte är att säkerställa samordning mellan

medlemsstaterna vid genomförandet av unionens restriktiva åtgärder mot listade ryska och vitryska enskilda personer och företag, och att undersöka samspelet mellan unionens restriktiva åtgärder och straffrättsliga åtgärder. Dessa diskussioner omfattade möten med nationella behöriga myndigheter för genomförande av sanktioner, Eurojust och nätverket mot folkmord⁴², vars sekretariat Eurojust står som värd för.

En särskild undergrupp till arbetsgruppen ”Freeze and Seize” har till uppgift att förbättra genomförandet av unionens restriktiva åtgärder. Den tar i synnerhet upp frågor från nationella myndigheter och undersöker möjliga sätt att aktivt identifiera tillgångar. Företrädare och nationella behöriga myndigheter i medlemsstaterna deltar i denna undergrupp. Under de diskussioner som ägde rum inom undergruppen uppkom vid flera tillfällen frågan om svårigheterna att hålla enskilda och juridiska personer som är inblandade i överträdelser av unionens restriktiva åtgärder ansvariga. Deltagarna i dessa diskussioner argumenterade också för en gemensam straffrättslig strategi mot överträdelse av unionens restriktiva åtgärder.

En rapport som utarbetats av nätverket mot folkmord⁴³ (offentliggjord i december 2021) vittnar särskilt om behovet av en sådan gemensam strategi. I rapporten betonas behovet av att bestraffa överträdelser av unionens restriktiva åtgärder för att säkerställa att enskilda eller juridiska personer som är ansvariga för sådana överträdelser verkligen ställs till svars⁴⁴. Vidare dras slutsatsen att lagföring av brott mot sanktioner kan utgöra ett skyddsnät för att undvika straffrihet, särskilt när det gäller kopplingen till centrala internationella brott⁴⁵.

Dessutom visade diskussionerna i arbetsgruppen för utredningar och förverkande vikten av en aktiv strategi och samordning mellan de myndigheter som är behöriga att genomföra unionens restriktiva åtgärder. Finansunderrättelseenheter, brottsbekämpande myndigheter och tullmyndigheter bör, tillsammans med internationella partner, det civila samhället och undersökande journalister, samarbeta och utbyta information för att få fram de ledtrådar som behövs för att brottsbekämpande myndigheter ska kunna inleda en utredning.

Kommissionen samrådde också med sin expertgrupp för EU:s straffrättsliga politik den 13 maj 2022⁴⁶, som välkomnade idén om att harmonisera rekvisit och påföljder på unionsnivå.

• **Konsekvensbedömning**

Med hänsyn till den exceptionella brådskan kunde ingen konsekvensbedömning genomföras och den relevanta skyldigheten hävdades. Förslaget att lägga till överträdelser av restriktiva åtgärder till de brottsområden som fastställs i artikel 83.1 i EUF-fördraget har inte i sig någon inverkan på nationella regeringar, regionala eller lokala myndigheter, ekonomiska aktörer eller medborgare.

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

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

⁴⁴ Ibid., s. 4.

⁴⁵ Ibid., s. 26.

⁴⁶ Europeiska kommissionen, expertgruppen för EU:s straffrättsliga politik, <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2760&msclid=56005123cfaf11ec8de3edb643537b59>.

- **Grundläggande rättigheter**

Detta förslag fastställer eller föregriper inte tillämpningsområdet för och innehållet i den sekundärlagstiftning som kommissionen framöver kommer att föreslå när rådet, efter att ha inhämtat Europaparlamentets godkännande, beslutar att lägga till överträdelse av unionens restriktiva åtgärder i förteckningen över EU-brott enligt artikel 83.1 i EUF-fördraget. Tillnärmningen av straffrättsliga definitioner och påföljder måste ta hänsyn till skillnaderna mellan medlemsstaternas straffrättsliga system, även när det gäller påföljder. Det efterföljande direktivet måste dessutom vara förenligt med de grundläggande rättigheterna och iaktta de principer som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (*stadgan*)⁴⁷.

(4) BUDGETKONSEKVENSER

Detta förslag om att lägga överträdelse av unionens restriktiva åtgärder till de brottsområden som fastställs i artikel 83.1 i EUF-fördraget skapar inte i sig någon ekonomisk eller administrativ börda för EU, nationella regeringar, regionala eller lokala myndigheter, ekonomiska aktörer eller medborgare.

(5) ÖVRIGA INSLAG

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

Artikel 1

I enlighet med artikel 1 kommer överträdelse av unionens restriktiva åtgärder att läggas till som ett brottsområde i den mening som avses i artikel 83.1 i EUF-fördraget.

Artikel 2

Artikel 2 innehåller bestämmelser om när rådets beslut ska träda i kraft. Med hänsyn till det brådskande behovet av åtgärder bör detta ske dagen efter det att det har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning.

⁴⁷

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EUT C 326, 26.10.2012, s. 391.

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om att lägga överträdelse av unionens restriktiva åtgärder till de brottsområden som fastställs i artikel 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 83.1 tredje stycket,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

med beaktande av Europaparlamentets godkännande⁴⁸, och

av följande skäl:

- (1) Syftet med detta beslut är att lägga överträdelse av unionens restriktiva åtgärder till de brottsområden som fastställs i artikel 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EU-fördraget*).
- (2) Av artikel 29 i fördraget om Europeiska unionen (*EU-fördraget*) följer att rådet kan anta beslut som anger unionens inställning i en särskild fråga av geografisk eller tematisk karaktär, inbegripet restriktiva åtgärder.
- (3) Enligt artikel 215 i EUF-fördraget kan rådet besluta om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater, eller besluta om åtgärder för att helt eller delvis avbryta eller begränsa de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett eller flera tredjeländer, på grundval av ett beslut i enlighet med artikel 29 i EU-fördraget. Medlemsstaterna bör ha effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder för överträdelser av rådets förordningar om unionens restriktiva åtgärder.
- (4) I detta beslut avses med unionens restriktiva åtgärder sådana åtgärder som omfattas av artikel 29 i EU-fördraget och artikel 215 i EUF-fördraget, till exempel åtgärder för frysning av tillgångar och ekonomiska resurser, förbud mot att göra penningmedel och ekonomiska resurser tillgängliga och förbud mot inresa till en av Europeiska unionens medlemsstaters territorium samt sektorsvisa ekonomiska åtgärder och vapenembargon.
- (5) Medlemsstaterna bör ha effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder för överträdelse av alla unionens restriktiva åtgärder, inbegripet skyldigheter, såsom rapportering, som fastställs i dessa. Dessa påföljder bör även omfatta kringgående av unionens restriktiva åtgärder.
- (6) Kommissionen säkerställde samordning mellan medlemsstaterna och EU:s organ vid genomförandet av de restriktiva åtgärder som antogs i samband med Rysslands aggression mot Ukraina och undersökte samspelet mellan restriktiva åtgärder och straffrättsliga åtgärder.

⁴⁸EUT C , , s .

- (7) Artikel 83.1 i EUF-fördraget medger för närvarande inte fastställande av minimiregler om rekvisit och påföljder för överträdelse av unionens restriktiva åtgärder, eftersom sådana överträdelser ännu inte omfattas av de brottsområden som förtecknas i den artikeln. De brottsområden som för närvarande förtecknas är terrorism, människohandel, sexuellt utnyttjande av barn, narkotikahandel, olaglig vapenhandel, korruption, penningtvätt, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet. Överträdelse av unionens restriktiva åtgärder kan dock ha samband med brott som omfattas av vissa av de förtecknade brottsområdena, såsom terrorism och penningtvätt.
- (8) De kriterier som avses i artikel 83.1 i EUF-fördraget rörande ett brottsområdes gränsöverskridande inslag, nämligen brottens karaktär eller effekter och det särskilda behovet av att bekämpa dem på gemensamma grunder, är sammanlänkade och bör inte bedömas var för sig.
- (9) Överträdelse av restriktiva åtgärder bör klassificeras som ett brottsområde för att säkerställa ett effektivt genomförande av unionens politik för restriktiva åtgärder. En majoritet av medlemsstaterna har redan kategoriserat överträdelse av restriktiva åtgärder som ett brott. Vissa medlemsstater som kategoriserar överträdelse av restriktiva åtgärder som ett brott har vissa infört breda rekvisit, såsom ”brott mot FN:s och EU:s sanktioner” eller ”brott mot EU:s regler”, medan andra har mer detaljerade bestämmelser, till exempel en förteckning över förbjudna handlingar. Kriterierna för när en gärning omfattas av straffrätten varierar mellan medlemsstaterna, men de hänger vanligtvis samman med hur allvarlig den är (allvarlig natur), antingen i kvalitativt hänseende (uppsåt, grov oaktsamhet) eller i kvantitativt hänseende (skada).
- (10) Överträdelse av unionens restriktiva åtgärder är ett område med särskilt allvarlig brottslighet, i nivå med de brottsområden som redan anges i artikel 83.1 i EUF-fördraget, eftersom brotten i fråga kan skapa ett varaktigt hot mot internationell fred och säkerhet, undergräva befästandet av och stödet för demokratin, rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna och medföra betydande ekonomisk, samhällelig och miljömässig skada. Sådana överträdelser medför att enskilda personer och enheter vars tillgångar är frysta eller vars verksamhet är föremål för restriktioner kan ha fortsatt tillgång till sina tillgångar och till stödsystem som är föremål för restriktiva åtgärder, eller att de har fortsatt tillgång till offentliga medel som påstås ha förskingrats. På samma sätt kan pengar som genereras av utnyttjandet av varor och naturresurser som är föremål för handel i strid med unionens restriktiva åtgärder också göra det möjligt för regimer som omfattas av dessa restriktiva åtgärder att köpa vapen som de använder för att begå sina brott. Överträdelser av unionens restriktiva åtgärder rörande handel skulle dessutom kunna bidra till olagligt utnyttjande av naturresurser i den jurisdiktion som omfattas av dessa restriktiva åtgärder.
- (11) I sin resolution 1196 (1998) av den 16 september 1998 betonade FN:s säkerhetsråd vikten av att stärka effektiviteten av vapenembargon som ett sätt att minska tillgången på vapen som kan användas för att driva väpnade konflikter. Säkerhetsrådet uppmanade också staterna att, som ett sätt att fullgöra sina skyldigheter att verkställa säkerhetsrådets beslut om vapenembargon, överväga antagandet av lagstiftning eller andra rättsliga åtgärder som gör överträdelse av vapenembargon som fastställts av säkerhetsrådet till ett brott.
- (12) Det faktum att medlemsstaterna enligt sin administrativa och/eller straffrättsliga lagstiftning har mycket olika rekvisit och påföljder för överträdelse av unionens restriktiva åtgärder tyder på att samma överträdelse kan bestraffas med olika påföljder

och omfattas av olika verkställighetsnivåer. Detta undergräver unionens mål att skydda internationell fred och säkerhet och upprätthålla unionens gemensamma värden. Det finns därför ett särskilt behov av gemensamma åtgärder på unionsnivå för att hantera överträdelse av unionens restriktiva åtgärder genom straffrättslig reglering.

- (13) Överträdelser av unionens restriktiva åtgärder har en tydlig och ibland till och med inneboende gränsöverskridande dimension. Inte bara begås de vanligen av fysiska och juridiska personer som är verksamma på global nivå, utan i vissa fall är det till och med så att unionens restriktiva åtgärder, såsom restriktioner för banktjänster, förbjuder gränsöverskridande transaktioner. Följaktligen utgör deras överträdelse per definition ett gränsöverskridande beteende som kräver gemensamma gränsöverskridande insatser på unionsnivå.
- (14) De olika rekvisit och de skiftande påföljder för överträdelse av unionens restriktiva åtgärder som föreskrivs i medlemsstaternas administrativa och/eller straffrättsliga lagstiftning utgör ett hinder för en konsekvent tillämpning av unionens politik för restriktiva åtgärder. De kan till och med leda till forumshopping, så att de som begår överträdelser undgår straff genom att de kan välja att bedriva sin verksamhet i medlemsstater som ger föreskriver mindre stränga konsekvenser för överträdelse av unionens restriktiva åtgärder. Harmonisering skulle också öka den avskräckande effekten av sanktioner för överträdelse av unionens restriktiva åtgärder.
- (15) Överträdelse av unionens restriktiva åtgärder bör därför utgöra ett "brottsområde", eftersom handlandet i fråga uppfyller kriterierna i artikel 83.1 i EUF-fördraget.
- (16) Gemensamma åtgärder på unionsnivå skulle inte endast bidra till lika villkor mellan medlemsstaterna och stärka det brottsbekämpande och rättsliga samarbetet vad gäller hantering av överträdelser av unionens restriktiva åtgärder. Det skulle också bidra till lika villkor på global nivå i fråga om brottsbekämpning och rättsligt samarbete med tredjeländer i samband med överträdelse av unionens restriktiva åtgärder.
- (17) Målet för detta beslut, nämligen att lägga överträdelse av unionens restriktiva åtgärder till de brottsområden som fastställs i artikel 83.1 i EUF-fördraget, måste uppnås på unionsnivå. Det är därför förenligt med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EU-fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta beslut inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.
- (18) Det är således nödvändigt att, som ett första steg, utvidga förteckningen över brottsområden i artikel 83.1 i EUF-fördraget till att omfatta överträdelse av unionens restriktiva åtgärder, så att det i ett andra steg blir möjligt att anta materiell sekundärlagstiftning och införa minimiregler för rekvisit och påföljder för överträdelser av unionens restriktiva åtgärder.
- (19) Detta beslut bör inte påverka de åtgärder som kan komma att vidtas i ett andra steg. Det bör i synnerhet inte förgripa eller påverka tillämpningsområdet för och innehållet i den sekundärlagstiftning som kan komma att föreslås längre fram.
- (20) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, deltar Danmark inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.
- (21) [icke-deltagande:] I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i det protokollet, deltar Irland inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämplig på Irland.

ELLER [deltagande:] I enlighet med artikel 3 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, har Irland [, genom en skrivelse av den...,] meddelat att landet önskar delta i antagandet och tillämpningen av detta beslut.

- (22) Detta beslut bör av brådskande skäl träda i kraft dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* för att göra det möjligt att snarast anta sekundärlagstiftning om minimiregler för rekvisit och påföljder för överträdelse av unionens restriktiva åtgärder.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Överträdelse av unionens restriktiva åtgärder ska utgöra ett brottsområde i den mening som avses i artikel 83.1 i EUF-fördraget.

Artikel 2

Detta beslut träder i kraft dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*