

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

9671/22
ADD 1

JAI 780
COPEN 218

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	25. maj 2022
til:	Generalsekretariatet for Rådet
Komm. dok. nr.:	COM(2022) 249 final
Vedr.:	BILAG til Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet På vej mod et direktiv om strafferetlige sanktioner for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2022) 249 final - ANNEX.

Bilag: COM(2022) 249 final - ANNEX



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 25.5.2022
COM(2022) 249 final

ANNEX

BILAG

til Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet

**På vej mod et direktiv om strafferetlige sanktioner for overtrædelse af Unionens
restriktive foranstaltninger**

1.1. Indledning

Ved 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"), ville Kommissionen kunne foreslå et direktiv efter den almindelige lovgivningsprocedure, som kan tilnærme definitionen af strafbare handlinger og sanktioner.

Et sådant forslag fra Kommissionen ville skulle være i overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, der gælder for alle EU-foranstaltninger¹. Det ville også skulle være i overensstemmelse med kravene om bedre regulering². Desuden ville forslaget skulle tage hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende i strafferetten³. Navnlig ville der ved tilnærmelsen af strafferetlige definitioner og sanktioner skulle tages hensyn til forskellene mellem medlemsstaternes strafferetlige systemer, herunder også med hensyn til strafferetlige sanktioner.

Desuden ville det efterfølgende direktiv skulle respektere de grundlæggende rettigheder og overholde de principper, der er fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter "chartret")⁴. Det ville navnlig være nødvendigt at sikre, at direktivets bestemmelser er i overensstemmelse med retten til frihed og sikkerhed, beskyttelse af personoplysninger, ejendomsretten, adgangen til effektive retsmidler og til en upartisk domstol, uskyldsformodningen og retten til et forsvar, legalitetsprincippet, herunder princippet om, at strafferetlige sanktioner ikke må have tilbagevirkende kraft, og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf samt *ne bis in idem*-princippet.

Det kommende direktiv ville dække en række strafferetlige spørgsmål, som er sædvanlige i EU-direktiver baseret på artikel 83 i TEUF. Følgende er en illustrativ liste over bestemmelser, der kan blive omfattet af det fremtidige lovgivningsforslag.

1.2. Anvendelsesområde

Den første bestemmelse ville fastsætte direktivets formål og anvendelsesområde og navnlig præcisere, at det finder anvendelse på overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger. Disse restriktive foranstaltninger er vedtaget i henhold til artikel 29 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og artikel 215 i TEUF og omfatter målrettede individuelle foranstaltninger, dvs. indefrysning af aktiver, forbud mod at stille pengemidler og økonomiske ressourcer til rådighed og restriktioner for indrejse (rejseforbud) samt sektorspecifikke restriktive foranstaltninger, dvs. våbenembargoer eller økonomiske og finansielle foranstaltninger (f.eks. import- og eksportrestriktioner og restriktioner for levering af visse tjenesteydelser såsom banktjenesteydelser).

¹ Artikel 5, stk. 1 og 4, i traktaten om Den Europæiske Union. Protokol nr. 2 om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

² Interinstitutionel aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen om bedre lovgivning (EUT L 123 af 12.5.2016, s. 1).

³ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — På vej mod en EU-politik på det strafferetlige område: Strafferetlig lovgivning til sikring af en effektiv gennemførelse af EU's politikker, COM (2011) 573 final af 20.09.2011. Rådets konklusioner om retningslinjer for fremtidig strafferet i EU-lovgivningen, rådsdok. 14162/09 af 9.10.2009. Europa-Parlamentets beslutning af 22. maj 2012 om en EU-tilgang til straffelovgivning (EUT C 264E af 13.9.2013, s. 7).

⁴ Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EUT C 326 af 26.10.2012, s. 391).

1.3. Definitioner

Denne artikel i direktivet ville indeholde alle relevante definitioner, herunder, hvis det er relevant, ved hjælp af krydshenvisninger til bestemmelserne i Rådets forordninger og afgørelser om restriktive foranstaltninger. Disse definitioner ville bl.a. omfatte "restriktive foranstaltninger", "udpeget enhed" og "udpeget person". Et relevant eksempel på en strafferetlig foranstaltning, hvor anvendelsen af lignende krydshenvisninger i bestemmelsen om definitioner er medtaget, er direktiv 2014/57/EU om strafferetlige sanktioner for markedsmissbrug (direktivet om markedsmissbrug)⁵.

1.4. Strafbare handlinger, herunder anstiftelse, medvirken og forsøg

Artiklerne om de lovovertrædelser, der skal tilnærmes ved direktivet, ville indeholde præcise definitioner af forskellige strafbare handlinger i forbindelse med overtrædelser af Unionens restriktive foranstaltninger såsom:

- direkte eller indirekte at tilrådighedsstillelse af pengemidler eller økonomiske ressourcer for eller til fordel for en udpeget person/enhed
- undladelse af at indefryse pengemidler eller økonomiske ressourcer, der tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af en udpeget person/enhed
- udøvelse af forbudte finansielle aktiviteter såsom ydelse af forbudte lån eller kreditter
- udøvelse af forbudt handel, kommercielle eller andre aktiviteter såsom import eller eksport af varer og teknologi, der er omfattet af handelsforbud, eller levering af forbudte tjenesteydelser
- overtrædelse af gældende betingelser i henhold til tilladelser udstedt af kompetente myndigheder
- manglende overholdelse af enhver forpligtelse til at give oplysninger til myndighederne såsom forpligtelsen til at angive aktiver, der tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af en udpeget person/enhed
- deltagelse i handlinger eller aktiviteter, der har til formål direkte eller indirekte at omgå de restriktive foranstaltninger, med viden og hensigt, herunder ved at være involveret i planer, der har til formål at skjule udpegede personers/enheders aktiver eller involvering, ved at medvirke til, at de restriktive foranstaltninger ikke får den tiltænkte effekt, eller ved at give vildledende oplysninger til myndighederne
- manglende indberetning af en overtrædelse af restriktive foranstaltninger eller aktiviteter, der søger at omgå dem, i strid med en specifik indberetningspligt.

De strafbare handlinger, der skal tilnærmes, ville, medmindre andet er fastsat, kræve forsæt eller i det mindste grov uagtsomhed baseret på viden om, at adfærden vedrører personer, enheder, aktiviteter eller formuegoder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, eller tilsidesættelse af restriktive foranstaltninger eller tilknyttede retlige forbud (forsætlig uvidenhed).

Direktivet ville også omfatte relaterede lovovertrædelser såsom hvidvaskning af penge. For sidstnævnte ville en bestemmelse forpligte medlemsstaterne til at træffe de nødvendige

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/57/EU af 16. april 2014 om strafferetlige sanktioner for markedsmissbrug (direktivet om markedsmissbrug) (EUT L 173 af 12.6.2014, s. 179, artikel 2).

foranstaltninger til at sikre, at hvidvaskning af penge som beskrevet i artikel 3 i direktiv (EU) 2018/1673⁶ finder anvendelse på formuegoder, der stammer fra de strafbare handlinger, der er omfattet af direktivet.

Direktivet ville desuden indeholde en bestemmelse, der forpligter medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at anstiftelse af og medvirken til at begå de strafbare handlinger, der er omhandlet i direktivet, samt forsøg på at begå sådanne strafbare handlinger udgør strafbare handlinger⁷.

1.5. Sanktioner over for fysiske og juridiske personer

Rådsforordninger, der er vedtaget i henhold til artikel 215 i TEUF, indeholder alle en bestemmelse, der pålægger medlemsstaterne at vedtage nationale regler om sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, og som skal anvendes i tilfælde af overtrædelse af bestemmelserne i den relevante forordning⁸. Da denne forpligtelse giver mulighed for betydelige forskelle mellem sanktionsniveauer og -typer, bør det fremtidige direktiv indeholde en artikel om sanktioner for fysiske personer. Disse sanktioner ville finde anvendelse på alle de strafbare handlinger, der er nævnt i afsnit 1.4 ovenfor, og ville ligeledes kræve, at medlemsstaterne anvender sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, samt at de fastsætter en vis minimumstrafferamme, herunder bøder til fysiske personer. Sådanne sanktioner bør stå i et rimeligt forhold til lovovertrædelsernes betydelige grovhed⁹.

Desuden ville direktivet indeholde en bestemmelse om juridiske personers ansvar. Denne bestemmelse ville finde anvendelse på alle de strafbare handlinger, der er nævnt i afsnit 1.4 ovenfor. I overensstemmelse med denne bestemmelse ville medlemsstaterne skulle fastsætte sanktioner og juridiske personers ansvar:

- (i) for enhver af de strafbare handlinger, der er omhandlet i afsnit 1.4, og som er begået til deres fordel af personer, der har en ledende stilling inden for den juridiske person eller
- (ii) for manglende tilsyn eller kontrol fra personer i en ledende stilling, som har gjort det muligt for en person under deres myndighed at begå en af de ovennævnte strafbare handlinger til fordel for den juridiske person¹⁰.

Direktivet ville også tilnærme sanktionerne for juridiske personer. Medlemsstaterne ville navnlig skulle træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at en juridisk person, der kendes ansvarlig i henhold til de relevante bestemmelser, der er omhandlet i afsnit 1.4, pålægges sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, herunder:

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1673 af 23. oktober 2018 om strafferetlig bekæmpelse af hvidvask af penge (EUT L 284 af 12.11.2018, s. 22).

⁷ Direktiv (EU) 2017/1371 om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser (BFI-direktivet) (EUT L 198 af 28.7.2017, s. 29, artikel 5). Direktivet om markedsmisbrug, artikel 6.

⁸ 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 på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20220413>.

⁹ Se også BFI-direktivet, artikel 7. Direktivet om markedsmisbrug, artikel 7.

¹⁰ Se også BFI-direktivet, artikel 6. Direktivet om markedsmisbrug, artikel 8.

- bøder af strafferetlig eller ikkestrafferetlig karakter
- midlertidig udelukkelse fra adgang til offentlig finansiering, herunder udbudsprocedurer, tilskud og koncessioner
- midlertidigt eller permanent forbud mod udøvelse af erhvervsvirksomhed
- inddragelse af tilladelser til at udøve aktiviteter, der har ført til den strafbare handling
- anbringelse under retsligt tilsyn
- retslig likvidation
- midlertidig eller permanent lukning af forretningssteder, der anvendes til at begå lovovertrædelsen¹¹.

Desuden kan det i direktivet fastsættes, at medlemsstaterne bør træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at juridiske personer, der drager fordel af andres lovovertrædelser i strid med Unionens restriktive foranstaltninger, kan straffes med bøder, hvis maksimumsgrænse ikke bør være mindre end en vis procentdel af den juridiske persons samlede globale omsætning i det regnskabsår, der går forud for bødefastsættelsen.

Juridiske personers ansvar ville ikke udelukke muligheden for strafferetlig forfølgning af fysiske personer, der begår de strafbare handlinger, der er omhandlet i afsnit 1.4.

1.6. Skærpende og formildende omstændigheder

Direktivet ville også indeholde en artikel, der fastsætter de skærpende omstændigheder, der skal tages hensyn til, når der pålægges sanktioner for en overtrædelse som omhandlet i afsnit 1.4 ovenfor. Disse skærpende omstændigheder kan omfatte:

- alvorlige konsekvenser af overtrædelsen i lyset af formålet med de restriktive foranstaltninger
- høj værdi af de pågældende midler, økonomiske ressourcer, varer eller teknologier
- lovovertrædelsen er begået af en embedsmand under udførelsen af sine opgaver
- lovovertrædelsen er begået i forbindelse med privat erhvervsvirksomhed, herunder ved at overtræde sine erhvervsmæssige forpligtelser
- lovovertrædelsen er begået inden for rammerne af en kriminel organisation som omhandlet i rammeafgørelse 2008/841/JHA¹²
- lovovertrædelsen omfattede brug af falske eller forfalskede dokumenter
- lovovertræderen har tidligere begået lignende overtrædelser af EU-retten om restriktive foranstaltninger
- lovovertræderen har aktivt lagt hindringer i vejen for efterforskningsaktiviteter eller intimideret eller påvirket vidner
- lovovertrædelsen skabte eller forventedes at skabe betydelige økonomiske fordele (begrebet betydelige økonomiske fordele defineres nærmere i en betragtning).

¹¹ Se også BFI-direktivet, artikel 10. Direktivet om markedsmissbrug, artikel 9.

¹² Rådets rammeafgørelse 2008/841/JHA af 24. oktober 2008 om bekæmpelse af organiseret kriminalitet (EUT L 300 af 11.11.2008, s. 42).

Direktivet ville ligeledes indeholde en artikel om formildende omstændigheder, der skal tages i betragtning, når der pålægges sanktioner for en overtrædelse, der er omhandlet i afsnit 1.4 ovenfor. I overensstemmelse med denne artikel ville medlemsstaterne navnlig være forpligtet til at sikre, at visse forhold i forbindelse med ovennævnte lovovertrædelser ville blive betragtet som en formildende omstændighed. Dette ville f.eks. være tilfældet, hvis en lovovertræder har givet de administrative eller retslige myndigheder oplysninger, som de ellers ikke ville have været i stand til at indhente, og som hjælper dem med at identificere eller retsforfølge de andre lovovertrædere eller finde beviser.

1.7. Regler vedrørende domsmyndighed

Direktivet ville også indeholde en bestemmelse om regler vedrørende domsmyndighed. I overensstemmelse med eksemplet i artikel 11 i direktiv (EU) 2017/1371 om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser (BFI-direktivet) vil en medlemsstat skulle fastsætte domsmyndigheden for så vidt angår de strafbare handlinger, der er omhandlet i afsnit 1.4, hvis den strafbare handling helt eller delvis ville blive begået på dens område, eller hvis gerningsmanden er en af dens statsborgere. Desuden ville medlemsstaterne være forpligtet til at underrette Kommissionen, hvis de beslutter at udvide deres domsmyndighed til at omfatte overtrædelser begået:

- (i) af personer med sædvanligt opholdssted på deres område
- (ii) til fordel for en juridisk person, som har hjemsted på deres område eller
- (iii) af en af deres tjenestemænd, der handler i embeds medfør.

I tilfælde, hvor lovovertræderen er en af deres statsborgere, ville medlemsstaterne ikke kunne gøre udøvelsen af domsmyndighed betinget af, at der kun kan indledes retsforfølgning i tilfælde af:

- (i) en anmeldelse fra ofret på det sted, hvor den strafbare handling blev begået eller
- (ii) en anklage fra den stat, hvor den strafbare handling blev begået.

Rådets forordninger, der er vedtaget i henhold til artikel 215 i TEUF, indeholder alle følgende værnetingsklausul:

Denne forordning finder anvendelse:

- a) på Unionens område, herunder i dens luftrum
- b) om bord på et luftfartøj eller et skib under en medlemsstats domsmyndighed
- c) på enhver person inden for eller uden for Unionens område, der er statsborger i en medlemsstat
- d) på juridiske personer, enheder eller organer inden for eller uden for Unionens område, som er stiftet eller oprettet i henhold til en medlemsstats lovgivning
- e) på juridiske personer, enheder eller organer for så vidt angår virksomhed, der helt eller delvis udøves inden for Unionen.

Dette ville også blive afspejlet i direktivet. I henhold til litra e) ovenfor ville medlemsstaterne navnlig skulle udvide deres domsmyndighed til at omfatte ikke-EU-personer uden for EU's område, for så vidt som deres virksomhed har en forbindelse til EU (som også kan vedrøre deres aktiver).

1.8. Forældelsesfrister

Direktivet ville indeholde en bestemmelse, der finder anvendelse på alle de strafbare handlinger, der er nævnt i afsnit 1.4 ovenfor, og som ville kræve fastsættelse af en minimumsforældelsesfrist samt en bestemmelse om forældelsesfristen for fuldbyrdelse af sanktioner efter en endelig domfældelse. Et relevant eksempel kan findes i BFI-direktivets artikel 12. I henhold til denne artikel skal medlemsstaterne:

- (i) fastsætte forældelsesfrister til en tilstrækkelig lang periode efter begåelsen af de strafbare handlinger, der er omhandlet i direktivet, for at disse strafbare handlinger kan håndteres effektivt, idet der gælder minimumsforældelsesfrister for lovovertrædelser, der kan straffes med en strafferamme på mindst fire års fængsel
- (ii) træffe de nødvendige foranstaltninger for at gøre det muligt at fuldbyrde sanktionerne.

1.9. Samarbejde mellem medlemsstaterne, Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer samt med tredjelande

For at styrke efterforskningen af sager med et grænseoverskridende element ville direktivet indeholde en bestemmelse, der ville kræve gensidigt samarbejde mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder, Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, herunder Eurojust og Europol¹³. Denne bestemmelse i direktivet ville også lette udvekslingen af oplysninger om praktiske spørgsmål (navnlig omgåelsesmønstre, f.eks. strukturer til at skjule det reelle ejerskab af/kontrol med aktiver) med myndighederne i andre medlemsstater og med Kommissionen.

1.10. Whistleblowere

For at øge effektiviteten af Unionens restriktive foranstaltninger lancerede Kommissionen for nylig EU's whistleblowerværktøj¹⁴. På grund af betydningen af whistleblowernes bidrag til en korrekt anvendelse af Unionens restriktive foranstaltninger ville Kommissionens forslag indeholde en forpligtelse for medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at den beskyttelse, der ydes i henhold til direktiv (EU) 2019/1937¹⁵, finder anvendelse på personer, der indberetter strafbare handlinger som omhandlet i direktivet. Desuden ville medlemsstaterne være forpligtet til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at personer, der anmelder lovovertrædelser som omhandlet i direktivet, og som fremlægger bevismateriale eller på anden måde samarbejder i forbindelse med efterforskning, retsforfølgning

¹³ Se også BFI-direktivet, artikel 15.

¹⁴ Se Kommissionens oversigt over sanktioner og relaterede værktøjer på https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/overview-sanctions-and-related-tools_da.

¹⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten (EUT L 305 af 26.11.2019, s. 17).

eller domfældelse af sådanne lovovertrædelser, får den nødvendige støtte og bistand i forbindelse med straffesager¹⁶.

2. VEJEN FREM

Når Rådet er nået til enighed, og Europa-Parlamentet giver sit samtykke til at tilføje overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger til de kriminalitetsområder, der er fastsat i artikel 83, stk. 1, i TEUF, ville Kommissionen straks kunne foreslå et direktiv efter den almindelige lovgivningsprocedure, som kan tilnærme definitionen af strafbare handlinger og straffe.

Et sådant forslag fra Kommissionen ville skulle være i overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, der gælder for alle EU-foranstaltninger¹⁷. Det ville også skulle være i overensstemmelse med kravene om bedre regulering¹⁸.

¹⁶ Se også forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet og om erstatning af direktiv 2008/99/EF, COM (2021) 851 final af 15.12.2021, artikel 13.

¹⁷ Artikel 5, stk. 1 og 4, i TEU. Protokol nr. 2 om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

¹⁸ Interinstitutionel aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen om bedre lovgivning (EUT L 123 af 12.5.2016, s. 1).