

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

9671/22

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.:	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.

Bilag: COM(2022) 249 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 25.5.2022
COM(2022) 249 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

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

1. INDLEDNING

1.1. EU-ret om restriktive foranstaltninger

Restriktive foranstaltninger er et vigtigt redskab til fremme af målene for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (herefter "FUSP") som fastsat i artikel 21 i traktaten om Den Europæiske Union (herefter "TEU"). Disse mål omfatter beskyttelse af Unionens værdier, opretholdelse af international fred og sikkerhed samt konsolidering og støtte af 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. indefrysning af aktiver og restriktioner for indrejse (rejseforbud), samt sektorspecifikke foranstaltninger, dvs. våbenembargoer eller økonomiske og finansielle foranstaltninger (f.eks. import- og eksportrestriktioner og restriktioner for levering af visse tjenesteydelser såsom banktjenesteydelser)¹. Unionen har i øjeblikket over 40 forskellige ordninger for restriktive foranstaltninger, og deres anvendelse er blevet intensiveret i den seneste tid. Nogle af disse ordninger gennemfører restriktive foranstaltninger fra De Forenede Nationers Sikkerhedsråds side og pålægger i nogle tilfælde yderligere restriktioner, 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 terrorisme².

Det er afgørende at bevare international fred og sikkerhed i den nuværende situation med Ruslands invasion af Ukraine. Unionen har indført en række restriktive foranstaltninger over for russiske og belarusiske enkeltpersoner og virksomheder samt sektorspecifikke foranstaltninger, hvoraf nogle går tilbage til 2014. Med henblik på at styrke koordineringen på EU-plan af håndhævelsen af disse restriktive foranstaltninger oprettede Kommissionen i denne forbindelse "Freeze and Seize"-Taskforcen, som Kommissionens tjenestegrene, medlemsstaternes repræsentanter og EU-agenturer såsom Eurojust og Europol deltager i³. Ud over at sikre koordinering mellem medlemsstaterne søger Taskforcen at undersøge samspillet mellem restriktive foranstaltninger og strafferetlige foranstaltninger.

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 hidtil været praksis, at foranstaltninger såsom våbenembargoer eller indrejserestriktioner gennemføres direkte af medlemsstaterne, som er retligt forpligtede til at handle i overensstemmelse med Rådets FUSP-afgørelser. Andre foranstaltninger, der helt eller delvis afbryder eller reducerer de økonomiske forbindelser med et tredjeland, samt individuelle foranstaltninger til indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer, der forbyder tilrådighedsstillelse af pengemidler og økonomiske ressourcer, gennemføres ved en forordning, der vedtages af Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og Kommissionen i henhold til artikel 215 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Bestemmelser til modvirkning af omgåelse findes i begge typer retsakter.

² Se EU's oversigt over restriktive foranstaltninger på <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

³ "Enforcing sanctions against listed Russian and Belarusian oligarchs: Commission's "Freeze and Seize" Task Force steps up work with international partners", pressemeddelelse, Europa-Kommissionen, 17.03.2022, tilgængelig på https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/IP_22_1828; "Freeze and Seize Task Force": Almost €30 billion of assets of Russian and Belarussian oligarchs and entities frozen by the EU so far", pressemeddelelse, Europa-Kommissionen, 8.04.2022, tilgængelig på https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/IP_22_2373.

1.2. Behov for at styrke håndhævelsen af restriktive foranstaltninger gennem straffelovgivningen

Gennemførelsen og håndhævelsen af restriktive foranstaltninger er primært medlemsstaternes ansvar. De kompetente myndigheder i medlemsstaterne skal vurdere, om der er sket en overtrædelse af den relevante rådsforordning, og træffe passende foranstaltninger. I den forbindelse indeholder Rådets forordninger, der er vedtaget i henhold til artikel 215 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("TEUF"), altid en bestemmelse om, at medlemsstaterne skal 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 forordning⁴. Disse forordninger omfatter generelt:

- de restriktive foranstaltninger
- klausulen til modvirkning af omgåelse, som forbyder bevidst og forsætlig deltagelse i aktiviteter, der har til formål at omgå de pågældende restriktive foranstaltninger⁵
- andre forpligtelser, navnlig til at rapportere om de skridt, der er taget for at gennemføre de restriktive foranstaltninger (f.eks. at indberette beløbet for indefrosne aktiver til myndighederne).

I mangel af harmonisering på EU-plan er der betydelige forskelle mellem de nationale systemer for så vidt angår kriminalisering af overtrædelse af EU-lovgivning om restriktive foranstaltninger ("Unionens restriktive foranstaltninger"). I 12 medlemsstater er overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger udelukkende en strafbar handling. I 13 medlemsstater kan overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger udgøre en administrativ forseelse eller en strafbar handling⁶. De kriterier, i henhold til hvilke adfærden falder ind under den ene eller den anden kategori, er normalt knyttet til dens grovhed (alvorlige karakter), enten kvalitativt (forsæt, grov uagtsomhed) eller kvantitativt (skade)⁷, men de er forskellige i de enkelte medlemsstater. I to medlemsstater kan den specifikke overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger i øjeblikket kun føre til administrative sanktioner⁸.

Sanktionssystemerne er også meget forskellige fra medlemsstat til medlemsstat. For så vidt angår fængselsstraffe er strafferammen i 14 medlemsstater 2-5 år. I otte medlemsstater er der mulighed for en strafferamme på 8-12 år⁹. Strafferammen for bødestraf for overtrædelse af Unionens

⁴ 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>.

⁵ Se f.eks. artikel 12 i Rådets forordning (EU) nr. 833/2014. Det bemærkes, at denne bestemmelse også finder anvendelse, hvis de restriktive foranstaltninger ikke er blevet overtrådt; det er tilstrækkeligt at deltage i planer med henblik herpå.

⁶ Folkedrabsnettet, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, Annex, tilgængelig på 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-Gruppen) blev rapporten også offentliggjort i Rådets dok. 7274/22 af 16. marts 2022.

⁷ Folkedrabsnettet, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, afsnit 5.1, s. 22.

⁸ Idem.

⁹ Idem, afsnit 5.2, s.23.

restriktive foranstaltninger — enten som en strafbar handling eller som en administrativ forseelse — varierer meget fra medlemsstat til medlemsstat lige fra 1 200 EUR til 500 000 EUR¹⁰.

14 medlemsstater fastsætter et strafferetligt ansvar for juridiske personer for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger¹¹. Desuden har 12 medlemsstater bestemmelser om administrative sanktioner, navnlig bøder, som kan pålægges juridiske personer, når deres ansatte eller deres ledelse overtræder restriktive foranstaltninger. Strafferammen for bødestraf for juridiske personer ligger på mellem 133 000 og 37,5 mio. EUR¹².

Kommissionen og den højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik har foreslået at styrke bestemmelsen om sanktioner i Rådets 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 ville forpligte medlemsstaterne til at fastsætte regler om sanktioner, herunder i givet fald strafferetlige sanktioner, for overtrædelse af bestemmelserne i disse forordninger. Medlemsstaterne skal træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at disse sanktioner gennemføres og anvendes korrekt. Sanktionerne skal være effektive, forholdsmæssige og have afskrækkende virkning. Medlemsstaterne skal også træffe passende foranstaltninger til konfiskation af udbyttet fra sådanne overtrædelser. Restriktive foranstaltninger vedtages på grundlag af artikel 29 i TEU og artikel 215 i TEUF. Mens disse bestemmelser tjener som retsgrundlag for at forpligte medlemsstaterne til at fastsætte sanktioner, herunder strafferetlige sanktioner, kan ingen af dem anvendes til at definere de nøjagtige typer og niveauer af strafferetlige sanktioner. Den begrænsede virkning af at forpligte medlemsstaterne til at indføre strafferetlige sanktioner uden indbyrdes tilnærmelse af strafferetlige definitioner og sanktioner ved et direktiv baseret på artikel 83 i TEUF betyder, at medlemsstaterne stadig ikke ville have en harmoniseret tilgang til konfiskationsforanstaltninger i forbindelse med overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger, og at indefrysnings-, forvaltnings- og konfiskationsforanstaltninger som fastsat i den nuværende og fremtidige gældende EU-ret om inddrivelse og konfiskation af aktiver ikke ville finde anvendelse på overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger. Selv om overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger allerede er blevet kriminaliseret i flere medlemsstater, kan forskelle mellem medlemsstaterne føre til en fragmenteret tilgang i grænseoverskridende sager.

På denne baggrund fremsætter Kommissionen et forslag til Rådets afgørelse om tilføjelse af overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger til de kriminalitetsområder, der er fastsat i artikel 83, stk. 1, i TEUF¹³. Ved at tilføje overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger til de kriminalitetsområder, der er fastsat i artikel 83, stk. 1, i TEUF, ville Kommissionen som et næste skridt straks kunne foreslå et direktiv efter den almindelige lovgivningsprocedure med henblik på indbyrdes tilnærmelse af definitionen af strafbare handlinger og sanktioner. En sådan indbyrdes tilnærmelse af strafferetlige definitioner og sanktioner for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger ville supplere Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og

¹⁰ Idem, afsnit 5.3, s.24.

¹¹ Idem, baseret på rapporten fra folkedrabsnettet og yderligere undersøgelser foretaget af Kommissionen.

¹² Idem.

¹³ Kommissionens forslag til Rådets afgørelse om tilføjelse af overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger til de kriminalitetsområder, der er fastsat i artikel 83, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, COM (2022) 247 af 25.05.2022.

Rådets direktiv om inddrivelse og konfiskation af aktiver, der også blev vedtaget i dag¹⁴. Dette forslag styrker i væsentlig grad EU's nuværende ramme for inddrivelse af aktiver, som består af konfiskationsdirektivet og Rådets afgørelse om kontorer for inddrivelse af aktiver¹⁵.

Det foreslåede direktiv om inddrivelse og konfiskation af aktiver bidrager til en effektiv anvendelse af Unionens restriktive foranstaltninger på to måder. For det første kræver det, at medlemsstaterne iværksætter opsporing og identificering af aktiver, hvor det er nødvendigt, for at forebygge, opdage eller efterforske strafbare handlinger i forbindelse med overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger, og at de udvider mandatet for kontorerne for inddrivelse af aktiver, så de hurtigt kan spore og identificere formuegoder tilhørende personer og enheder, der er omfattet af EU's målrettede finansielle sanktioner, og om nødvendigt omgående indefryse dem for at forhindre, at de fjernes fra jurisdiktionen. For det andet ville forslaget, ved at gøre de forbedrede regler om inddrivelse og konfiskation af aktiver gældende for den strafbare overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger, sikre effektiv opsporing, indefrysning, forvaltning og konfiskation af udbytte, der stammer fra overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger, indtil der sker en tilnærmelse af de strafferetlige definitioner og sanktioner for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger.

Som nærmere forklaret i forslaget til Rådets afgørelse om tilføjelse af overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger til de kriminalitetsområder, der er fastsat i artikel 83, stk. 1, i TEUF, er de kriterier, der er omhandlet i artikel 83, stk. 1, i TEUF¹⁶ for at tilføje et nyt kriminalitetsområde, der vedrører den grænseoverskridende dimension af dette kriminalitetsområde (karakter, konsekvenser, særligt behov for at bekæmpe dem på fælles grundlag), opfyldt.

Dette er tilfældet, fordi overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger bør kvalificeres som et kriminalitetsområde og allerede er kategoriseret som sådant af et flertal af medlemsstaterne¹⁷, men endnu ikke er omfattet af den eksisterende liste over EU-lovovertrædelser, jf. artikel 83, stk. 1, i TEUF. Der er desuden tale om et særligt alvorligt kriminalitetsområde, da det kan fastholde truslerne mod den internationale fred og sikkerhed, underminere konsolideringen af og støtten til demokrati, retsstatsprincippet og menneskerettighederne og medføre betydelige økonomiske, samfundsmæssige og miljømæssige skader.

Desuden har overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger en klar og til tider endda iboende grænseoverskridende dimension, hvilket kræver en ensartet grænseoverskridende indsats på EU-plan og globalt plan. Ikke blot begås disse forbrydelser normalt af fysiske og juridiske

¹⁴ Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om inddrivelse og konfiskation af aktiver, COM (2002) 245 af 25.05.2002.

¹⁵ 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 af 29.4.2014, s. 39). Rådets afgørelse 2007/845/JHA 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).

¹⁶ Kommissionens forslag til Rådets afgørelse om tilføjelse af overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger til de kriminalitetsområder, der er fastsat i artikel 83, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

¹⁷ Se oversigten fra folkedrabsnettet, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021.

personer, der opererer på globalt plan, men i nogle tilfælde forbyder Unionens restriktive foranstaltninger endda grænseoverskridende transaktioner (f.eks. restriktioner for banktjenesteydelser).

Desuden tyder det forhold, at medlemsstaterne har meget forskellige definitioner og sanktioner for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger i henhold til deres administrative og/eller strafferetlige lovgivning, på, at den samme adfærd kan få forskellige strafferetlige sanktioner og håndhævelsesniveauer. Dette skaber en risiko for, at enkeltpersoner og virksomheder foretager forumshopping, og underminerer generelt troværdigheden af Unionens mål om at opretholde 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 imødegå overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger ved hjælp af straffelovgivningen. Unionen kan også fremme lige konkurrencevilkår på globalt plan i denne henseende.

Endelig udgør de forskellige definitioner og sanktioner for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger i henhold til medlemsstaternes forvaltnings- og/eller strafferet en hindring for en konsekvent anvendelse af Unionens politik om restriktive foranstaltninger.

I lyset af det presserende behov for at drage enkeltpersoner og juridiske personer, der er involveret i overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger, til ansvar, skitserer bilaget til denne meddelelse allerede de vigtigste elementer, som et kommende direktiv om strafferetlige sanktioner for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger kan indeholde. Dette vil fremme et hurtigt samarbejde med Europa-Parlamentet og Rådet om spørgsmålet.