



Europeiska  
unionens råd

Bryssel den 1 juni 2022  
(OR. en)

9671/22

JAI 780  
COPEN 218

## FÖLJENOT

|                |                                                                                                                                                         |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| från:          | Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör                                                                   |
| inkom den:     | 25 maj 2022                                                                                                                                             |
| till:          | Rådets generalsekretariat                                                                                                                               |
| Komm. dok. nr: | COM(2022) 249 final                                                                                                                                     |
| Ärende:        | MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET Towards a Directive on criminal penalties for the violation of Union restrictive measures |

För delegationerna bifogas dokument – COM(2022) 249 final.

Bilaga: COM(2022) 249 final



EUROPEISKA  
KOMMISSIONEN

Bryssel den 25.5.2022  
COM(2022) 249 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH  
RÅDET**

**Towards a Directive on criminal penalties for the violation of Union restrictive measures**

# 1. INLEDNING

## 1.1. Unionslagstiftningen om restriktiva åtgärder

Restriktiva åtgärder är ett viktigt verktyg för att främja målen med den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp), i enlighet med artikel 21 i fördraget om Europeiska unionen (*EU-fördraget*). Målen innebär att skydda unionens värden, upprätthålla internationell fred och säkerhet samt konsolidera och stödja demokrati, rättsstaten och de mänskliga rättigheterna.

Unionen kan införa restriktiva åtgärder mot tredjeländer, enheter och enskilda personer för att bevara dessa värden. Åtgärderna omfattar riktade individuella åtgärder, dvs. frysning av tillgångar och restriktioner för inresa (reseförbud) liksom sektorsvisa åtgärder, dvs. vapenembargon och ekonomiska och finansiella åtgärder (t.ex. import- och exportrestriktioner eller restriktioner för tillhandahållandet av vissa tjänster såsom banktjänster)<sup>1</sup>. Unionen har för närvarande infört fyrtio olika ordningar för restriktiva åtgärder, och de har använts i allt större utsträckning på senare tid. Vissa av dessa ordningar genomför restriktiva åtgärder från FN:s säkerhetsråd, och i vissa fall införs ytterligare restriktioner genom dem. Andra antas självständigt av unionen. Utöver ordningar som behandlar landsspecifika situationer har unionen även antagit övergripande ordningar som är inriktade på spridning och användning av kemiska vapen, cyberattacker, kränkningar av mänskliga rättigheter och terrorism<sup>2</sup>.

Bevarandet av internationell fred och säkerhet är av avgörande betydelse mot bakgrund av Rysslands invasion av Ukraina. Unionen har infört en rad restriktiva åtgärder mot ryska och belarusiska personer och företag samt sektorsvisa åtgärder. Vissa av dem infördes redan 2014. I syfte att stärka samordningen av tillämpningen av de restriktiva åtgärderna på unionsnivå, har kommissionen inrättat arbetsgruppen "Freeze and Seize". I den deltar kommissionens avdelningar, medlemsstaternas företrädare och unionsbyråer såsom Eurojust och Europol<sup>3</sup>. Utöver att säkerställa samordningen bland medlemsstaterna ska arbetsgruppen undersöka samverkan mellan restriktiva åtgärder och straffrättsliga åtgärder.

## 1.2. Behovet av att stärka tillämpningen av restriktiva åtgärder genom straffrätten

---

<sup>1</sup> Rådet antar restriktiva åtgärder. Rådet antar först ett Gusp-beslut enligt artikel 29 i EU-fördraget. De åtgärder som anges i rådets beslut genomförs antingen på unionsnivå eller på nationell nivå. Hittills har praxis inneburit att åtgärder såsom vapenembargon och restriktioner för inresa genomförs direkt av medlemsstaterna, som är juridiskt skyldiga att agera i enlighet med rådets Gusp-beslut. Andra åtgärder som helt eller delvis avbryter eller begränsar ekonomiska förbindelser med ett tredjeland liksom enskilda åtgärder som fryser tillgångar och ekonomiska resurser, vilka gör det förbjudet att tillgängliggöra medel och ekonomiska resurser, genomförs genom en förordning som antas av rådet med kvalificerat majoritet på grundval av ett gemensamt förslag av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och kommissionen, i enlighet med artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Bestämmelser om åtgärder mot kringgående förekommer i båda av dessa typer av rättsakt.

<sup>2</sup> En översikt finns i EU:s sanktionskarta på <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

<sup>3</sup> *Enforcing sanctions against listed Russian and Belarusian oligarchs: Commission's "Freeze and Seize" Task Force steps up work with international partners*, Europeiska kommissionens pressmeddelande, 17.3.2022, finns på [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_1828](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1828). *'Freeze and Seize Task Force': Almost €30 billion of assets of Russian and Belarusian oligarchs and entities frozen by the EU so far*, Europeiska kommissionens pressmeddelande, 8.4.2022, finns på [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_2373](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_2373).

Det är främst medlemsstaternas ansvar att genomföra och tillämpa restriktiva åtgärder. Behöriga myndigheter i medlemsstaterna måste bedöma om det har skett en överträdelse av relevant förordning från rådet och vidta lämpliga åtgärder. I det avseendet innehåller rådets förordningar som antas i enlighet med artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*) systematiskt en bestämmelse som ålägger medlemsstaterna att anta nationella regler om effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner som ska införas vid överträdelser av bestämmelserna i relevant förordning<sup>4</sup>. Förordningarna innehåller generellt sett

- respektive restriktiva åtgärder,
- en klausul mot kringgående, som förbjuder att medvetet och avsiktligt delta i verksamhet vars syfte är att kringgå de restriktiva åtgärderna i fråga<sup>5</sup>, och
- andra skyldigheter, i synnerhet att rapportera om åtgärder som vidtagits för att genomföra de restriktiva åtgärderna (t.ex. rapportering till myndigheter om den mängd tillgångar som har frysts).

På grund av avsaknaden av harmonisering på unionsnivå skiljer sig de nationella systemen kraftigt åt när det gäller kriminalisering av överträdelser av unionslagstiftning rörande unionens restriktiva åtgärder. I 12 medlemsstater kan överträdelser av unionens restriktiva åtgärder endast utgöra ett brott. I 13 medlemsstater kan överträdelser av unionens restriktiva åtgärder utgöra en förseelse eller ett brott<sup>6</sup>. Medlemsstaterna har olika kriterier för att avgöra vilkendera av dessa handlingen utgör, men de är vanligtvis kopplade till hur allvarlig den är, vilket bedöms antingen kvalitativt (avsikt, grov oaktsamhet) eller kvantitativt (skada)<sup>7</sup>. I två medlemsstater kan det särskilda brottet att överträda unionens restriktiva åtgärder för närvarande enbart leda till administrativa sanktioner<sup>8</sup>.

Påföljdssystemen skiljer sig likaså kraftigt åt bland medlemsstaterna. När det gäller fängelsestraff är den längsta fängelsetiden mellan två och fem år i 14 medlemsstater. I 8 medlemsstater är maximistraff på mellan åtta och tolv år möjliga<sup>9</sup>. Det maximala bötesbelopp som kan åläggas för överträdelser av unionens restriktiva åtgärder – antingen som ett brott eller en förseelse – varierar stort bland medlemsstaterna (från 1 200 euro till 500 000 euro<sup>10</sup>).

---

<sup>4</sup> För ett exempel, se 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. Den konsoliderade texten finns på [EUR-Lex - 02014R0833-20220413 - SV - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/02014R0833-20220413-SV-EUR-Lex(europa.eu)).

<sup>5</sup> För ett exempel, se artikel 12 i rådets förordning (EU) nr 833/2014. Det bör noteras att klausulen även är tillämplig om de restriktiva åtgärderna inte har överträtts – det är tillräckligt att delta i planer med det syftet.

<sup>6</sup> Nätverket mot folkmord, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, bilaga, finns på [https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide\\_network\\_report\\_on\\_prosecution\\_of\\_sanctions\\_restrictive\\_measures\\_violations\\_23\\_11\\_2021.pdf](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 presentation i rådets arbetsgrupp för straffrättsligt samarbete offentliggjordes även rapporten i rådets dokument 7274/22 av den 16 mars 2022.

<sup>7</sup> Nätverket mot folkmord, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021, avsnitt 5.1., s. 22.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid., avsnitt 5.2., s. 23.

<sup>10</sup> Ibid., avsnitt 5.3., s. 24.

14 medlemsstater har fastställt straffrättsligt ansvar för juridiska personer när det gäller överträdelser av unionens restriktiva åtgärder<sup>11</sup>. Vidare har 12 medlemsstater fastställt administrativa sanktioner, i synnerhet böter, som kan åläggas juridiska personer om de anställda eller ledningen överträder restriktiva åtgärder. De högsta bötesbeloppen för juridiska personer uppgår till mellan 133 000 euro och 37,5 miljoner euro<sup>12</sup>.

Kommissionen och den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik har föreslagit en skärpning av bestämmelsen om sanktioner i rådets förordningar nr 833/2014 och 269/2014 inom ramen för det sjätte paketet med restriktiva åtgärder som svar på den ryska aggressionen mot Ukraina. De ändrade bestämmelserna skulle ålägga medlemsstaterna att fastställa regler för sanktioner, inbegripet i förekommande fall straffrättsliga påföljder, som är tillämpliga på överträdelser av bestämmelserna i dessa förordningar. Medlemsstaterna behöver vidta alla åtgärder som krävs för att säkerställa att sanktionerna i fråga genomförs och tillämpas på korrekt sätt. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Medlemsstaterna måste även fastställa lämpliga åtgärder för att förverka intäkterna från sådana överträdelser. Restriktiva åtgärder antas på grundval av artikel 29 i EU-fördraget och artikel 215 i EUF-fördraget. Bestämmelserna fungerar som rättslig grund för att ålägga medlemsstaterna att fastställa sanktioner, däribland straffrättsliga påföljder, men de kan inte användas för att definiera exakta typer av eller nivåer på de straffrättsliga påföljderna. Den begränsade inverkan av att ålägga medlemsstaterna att införa straffrättsliga påföljder, utan att tillnärma straffrättsliga definitioner och påföljder genom ett direktiv på grundval av artikel 83 i EUF-fördraget, innebär att medlemsstaterna fortfarande skulle sakna en harmoniserad strategi för åtgärder för förverkande, i förhållande till överträdelsen av unionens restriktiva åtgärder, och att åtgärder för frysning, förvaltning och förverkande enligt vad som föreskrivs i unionens nuvarande och framtida regelverk för återvinning och förverkande av tillgångar inte skulle vara tillämpliga på överträdelser av unionens restriktiva åtgärder. Trots att överträdelser av unionens restriktiva åtgärder redan har kriminaliserats i flera medlemsstater kan medlemsstaternas olika tillvägagångssätt leda till en fragmenterad strategi i gränsöverskridande fall.

Mot denna bakgrund utfärdar kommissionen ett förslag till rådets beslut om att lägga till överträdelser av unionens restriktiva åtgärder till de områden av brottslighet som fastställs i artikel 83.1 i EUF-fördraget<sup>13</sup>. Genom att lägga till överträdelser av unionens restriktiva åtgärder till de områden av brottslighet som fastställs i artikel 83.1 i EUF-fördraget skulle det bli möjligt för kommissionen att, som ett andra steg, omedelbart föreslå ett direktiv inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet för att tillnärma fastställandet av brottsrekvisit och påföljder. En sådan tillnärmning av straffrättsliga definitioner och påföljder för överträdelser av unionens restriktiva åtgärder skulle komplettera kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets

---

<sup>11</sup> Ibid., på grundval av rapporten från nätverket mot folkmord och ytterligare undersökningar som gjorts av kommissionen.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Europeiska kommissionen, *Proposal for a Council Decision on adding the violation of Union restrictive measures to the areas of crime laid down in Article 83(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union*, COM(2022) 247, 25.5.2022 (inte översatt till svenska).

direktiv om återvinning och förverkande av tillgångar<sup>14</sup>, som likaså antagits i dag. Förslaget stärker kraftigt EU:s nuvarande ram för återvinning av tillgångar, vilken består av direktivet om förverkande och rådets beslut om kontor för återvinning av tillgångar<sup>15</sup>.

Det föreslagna direktivet om återvinning och förverkande av tillgångar bidrar till effektiv tillämpning av unionens restriktiva åtgärder på två sätt. Först och främst blir medlemsstaterna skyldiga att inleda utredningar för att spåra och identifiera tillgångar när så krävs för att förebygga, upptäcka eller utreda brott med koppling till överträdelser av unionens restriktiva åtgärder samt att förlänga mandatet för kontor för återvinning av tillgångar för att skyndsamt spåra och identifiera egendom som tillhör enskilda personer och enheter som omfattas av EU:s riktade finansiella sanktioner och omedelbart frysa den när så krävs för att förhindra att den förs ut från jurisdiktionen. För det andra skulle förslaget, genom att se till att de skärpta reglerna om återvinning och förverkande av tillgångar blir tillämpliga på brottet att överträda unionens restriktiva åtgärder, säkerställa effektiv spårning, frysning, förvaltning och förverkande av vinning som härrör från överträdelser av unionens restriktiva åtgärder, i väntan på tillnärmningen av straffrättsliga definitioner och påföljder för överträdelser av unionens restriktiva åtgärder.

Såsom beskrivs mer ingående i förslaget till rådets beslut om att lägga till överträdelser av unionens restriktiva åtgärder till de områden av brottslighet som fastställs i artikel 83.1 i EUF-fördraget<sup>16</sup> uppfylls de kriterier som avses i artikel 83.1 i EUF-fördraget för att lägga till ett nytt område av brottslighet med koppling till det gränsöverskridande inslaget i det området av brottslighet (karaktär, effekter, särskilt behov av att bekämpa det på gemensamma grunder).

Så är fallet eftersom överträdelser av unionens restriktiva åtgärder bör betraktas som ett område av brottslighet och redan betecknas som sådant av de flesta medlemsstaterna<sup>17</sup>, men ännu inte omfattas av den befintliga förteckningen över brott i unionen som anges i artikel 83.1 i EUF-fördraget. Vidare är detta ett särskilt allvarligt område av brottslighet i och med att det kan skapa permanenta hot mot internationell fred och säkerhet, undergräva konsolidering av och stöd till demokrati, rättsstaten och de mänskliga rättigheterna och leda till väsentlig ekonomisk, samhällelig och miljörelaterad skada.

Dessutom har överträdelser av unionens restriktiva åtgärder ett tydligt och ibland till och med inneboende gränsöverskridande inslag, vilket kräver ett enhetligt gränsöverskridande svar på EU-nivå och global nivå. Dessa brott begås vanligtvis av fysiska och juridiska personer som bedriver verksamhet på global nivå, men i vissa fall till och med förbjuder unionens restriktiva åtgärder gränsöverskridande transaktioner (t.ex. restriktioner för banktjänster).

---

<sup>14</sup> Europeiska kommissionen, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on asset recovery and confiscation*, COM(2002) 245, 25.5.2002 (inte översatt till svenska).

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Europeiska kommissionen, *Proposal for a Council Decision on adding the violation of Union restrictive measures to the areas of crime laid down in Article 83(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union* (inte översatt till svenska).

<sup>17</sup> Se nätverket mot folkmords översikt, *Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis*, 2021.

Medlemsstaterna har mycket olika definitioner och påföljder när det gäller överträdelser av unionens restriktiva åtgärder enligt deras förvaltningsrätt och/eller straffrätt, så samma handling kan leda till olika påföljder och olika verkställighetsnivåer. Det skapar en risk för forumshopping från enskilda personers och företags sida och undergräver i allmänhet trovärdigheten för unionens mål om att upprätthålla internationell fred och säkerhet och slå vakt om unionens gemensamma värden. Därför finns ett särskilt behov av gemensamma åtgärder på unionsnivå för att hantera överträdelser av unionens restriktiva åtgärder genom straffrätten. Unionen skulle även kunna främja lika villkor globalt i detta avseende.

Slutligen utgör de olika definitionerna av och påföljderna för överträdelser av unionens restriktiva åtgärder enligt medlemsstaternas förvaltningsrätt och/eller straffrätt ett hinder för enhetlig tillämpning av unionens policy för restriktiva åtgärder.

Med tanke på det akuta behovet av att ställa till svars enskilda personer och juridiska personer som är inblandade i överträdelser av unionens restriktiva åtgärder anges i bilagan till detta meddelande redan de viktigaste delarna som ett framtida direktiv om straffrättsliga påföljder för överträdelser av unionens restriktiva åtgärder skulle kunna innehålla. Detta kommer att underlätta snara diskussioner med Europaparlamentet och rådet i denna fråga.