



FOLKETINGET

EU-note

Til orientering af Europaudvalget

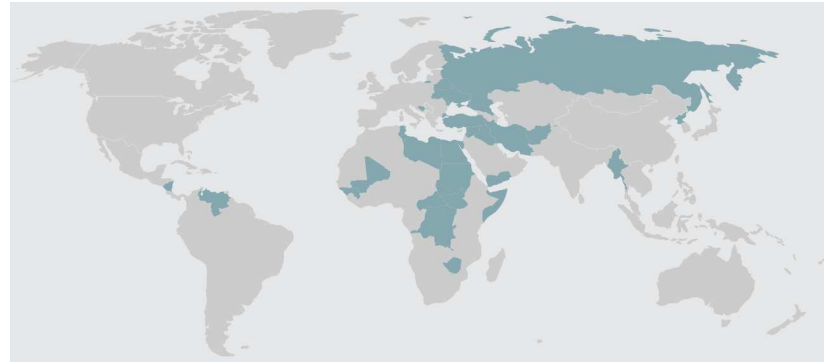
EU's sanktionspolitik

Sanktioner (formelt "restriktive foranstaltninger") er over de senere år blevet et centralt instrument i EU's fælles udenrigspolitik. EU har aktuelt 44 sanktionsregimer¹, som er rettet mod en bred vifte af lande (f.eks. Nordkorea, Venezuela, Rusland og Tyrkiet), organisationer (Al-Qaeda og ISIS) og tematikker (kemiske våben og terrorisme). EU benytter sig af en bred vifte af instrumenter til at gennemføre disse sanktioner såsom våbenembargo, indrejseforbud til EU, indefrysning af midler og sanktioner rettet mod hele økonomiske sektorer. I nærværende note gives et overblik over EU's brug af sanktionsinstrumentet.

Dok.dato
20. august 2020

Det Internationale
Sekretariat
Mathias Grønbech
Lydholm
EU-konsulent

Lande omfattet af EU-sanktioner



Kilde: [EU Sanctions Map](https://www.sanctionsmap.eu/#/main?search=%7B%22value%22%22%22%22%22searchType%22%22%7B%7D%7D)

¹ <https://www.sanctionsmap.eu/#/main?search=%7B%22value%22%22%22%22%22searchType%22%22%7B%7D%7D>



Grundlæggende vedrørende EU's sanktioner

Formålet med EU's sanktioner

Mens sanktioner politisk ofte fremstilles som en måde at straffe et tredjelandes ageren i en bestemt sag – f.eks. krænkelse af et andet lands suverænitet, menneskerettighedskrænkelser eller udvikling af masseødelæggelsesvåben – er det formelle formål med sanktioner at få den pågældende aktør til at ændre adfærd. Formålet er således ikke afstraffelse, men at sikre at den pågældende aktør fremadrettet lever op til nogle bestemte krav.

EU's udenrigspolitiske mål:

- Fremme af EU's værdier, grundlæggende interesser og sikkerhed.
- Bevare fred.
- Konsolidering og støtte til demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettigheder og international lov.
- Forhindre konflikter og styrkelse af international sikkerhed.

Sanktioner er blot ét af EU's udenrigspolitiske redskaber og står således sjældent alene. Forud for vedtagelsen af sanktioner vil der typisk være pågået et omfattende diplomatisk arbejde med henblik på at få den pågældende aktør – f.eks. et tredjelandes regering – til at ændre adfærd. Sanktioner skal støtte op om EU's udenrigspolitiske mål.

EU eller FN?

Alle FN-medlemslande har en forpligtelse til at implementere sanktioner vedtaget af FN's sikkerhedsråd. EU-landenes implementering foregår dog i hovedsagen gennem EU. Det er derfor vigtigt at skelne mellem EU's egne sanktionsregimer og de sanktioner, der er blot er en implementering af FN-sanktioner. Eksempler på FN-sanktionsregimer er sanktionerne over for Den Centralafrikanske Republik, der blandt andet omfatter en våbenembargo og en fastfrysning af midler (se nedenfor for yderligere om de forskellige typer af sanktioner).

FN's sanktionsregimer er, grundet muligheden for et veto i FN's sikkerhedsråd, ofte mindre vidtgående end, hvad der politisk er ønske om at gennemføre af sanktioner i EU-regi. Det er derfor ikke unormalt, at EU supplerer FN-sanktioner med egne sanktioner. Eksempler på lande, der er omfattet af både FN- og supplerende EU-sanktioner er Den Demokratiske Republik Congo, Guinea-Bissau, Iran og Sudan.

Tre typer af sanktioner:

1. FN-sanktioner implementeret af EU.
2. FN-sanktioner implementeret af EU og styrket med yderligere EU-sanktioner.
3. EU-sanktioner.



Slutteligt er der også tilfælde, hvor FN's sikkerhedsråd enten ikke vedtager sanktioner, eller hvor man fra EU's medlemslandes side ikke mener, at det går tilstrækkeligt hurtigt. EU kan i disse tilfælde introducere egne sanktioner, der står alene og således er uafhængige af FN-systemet. Eksempler herpå er EU-sanktionerne over for Hviderusland, Myanmar og Rusland.

Typer af sanktioner

EU har en række forskellige instrumenter til rådighed, når det kommer til sanktioner. Hvilket instrument der anvendes, afhænger af det politiske ønske og den konkrete målgruppe. De mindst vidtrækkende sanktioner er personspecifikke og kan have fokus på indefrysning af midler i europæiske banker eller indrejseforbud. De mest vidtrækkende sanktioner omfatter hele økonomiske sektorer i det pågældende land.

Tomme sanktionslister

En særlig variant af personrettede EU-sanktioner er de såkaldte "tomme sanktionslister". Det er sanktionsregimer, der tillader, at personer f.eks. tilknyttet et regime, sanktioneres, men hvor ingen personer sanktioneres. Det skyldes ofte, at der enten alene er behov for at signalere villighed til senere at sanktionere, eller at man ønsker at støtte op om en positiv udvikling og derfor har fjernet alle personer fra listen, men ønsker at have muligheden for hurtigt at reintroducere sanktioner. Et eksempel på en tom sanktionsliste er [sanktionerne over for Bosnien-Hercegovina](#).

De oftest anvendte sanktioner er *personrettede sanktioner*. Med personer forstås både fysiske og juridiske personer, herunder f.eks. virksomheder og organisationer. Denne type af sanktioner er en komponent i langt de fleste sanktionsregimer (både EU og FN) og har fokus på at påvirke individers opførsel, herunder støtte til en bestemt politik.

EU-borgere kan rammes af sanktioner

Sanktioner, herunder personrettede sanktioner, anvendes i udgangspunktet over for tredjelande eller ikke-europæiske organisationer. Dette forhindrer dog ikke, at EU-borgere kan omfattes. Et eksempel herpå er Bashar Al-Assads kone [Asma Al-Assad](#), der på tidspunktet for listning var EU-borger (UK). Det er dog ofte svært at håndhæve et indrejseforbud for EU-borgere, da disse i udgangspunktet har ret til at vende hjem til deres hjemland. Problematikken med EU-borgere på sanktionslister er særligt relevant for [de tematiske sanktioner vedrørende terrorisme og støtte hertil](#) (ISIS og Al-Qa-eda).

De to primære redskaber i den forbindelse er fastfrysning af midler i europæiske banker og indrejseforbud. Disse typer sanktioner bruges blandt andet over for personer, der støtter terror og personer tilknyttet forskellige regimer, som bidrager til disse regimers undertrykkelse af befolkningen eller til misbrug af offentlige midler. Et eksempel på et sanktionsregime med fokus på indefrysning af midler er EU's sanktioner over for en række egyptere fra 2011. Sanktionerne blev begrundet med, at de pågældende personers misbrug af offentlige



midler bidrog til at underminere landets mulighed for på længere sigt at skabe en bæredygtig økonomi. Blandt personer omfattet af sanktionerne er medlemmer af Mubarak-familien.²

En anden ofte anvendt form for sanktioner er *våbenembargo*. Våbenembargoer og forbud mod salg af udstyr, der kan anvendes til intern undertrykkelse af borgere (f.eks. overvågningsudstyr) eller "dual use"-produkter (produkter, der kan anvendes til både civil og militær brug) er ofte et element i både EU- og FN-sanktioner over for lande, der er i krig, eller som aktivt undertrykker en befolkningsgruppe. Eksempler på sanktionsregimer, der indeholder sådanne våbenembargoer eller forbud er sanktionerne over for Kina som følge af begivenhederne på Den Himmelske Freds Plads samt over for Hviderusland, Iran og en række afrikanske lande.

De mest vidtgående sanktioner indeholder – typisk i tillæg til ovenstående redskaber – sanktioner rettet mod hele økonomiske sektorer. Sådanne sanktioner anvendes i begrænset omfang af FN, men er et centralt element i de særligt tunge EU-sanktionsregimer, herunder over for Rusland (underminering af Ukraines suverænitet og annekteringen af Krim), Nordkorea, Venezuela og Iran. Økonomiske sanktioner, der rammer hele sektorer, kan have vidtgående konsekvenser. F.eks. vurderedes det, at de samlede vestlige – ikke kun europæiske – finansielle sanktioner mod Rusland, ramte det russiske BNP med -2,4 procentpoint i 2017³.

Eksempel på sanktionsregime

Mange sanktionsregimer består af en hel række forskellige sanktioner. Et eksempel herpå er EU's sanktioner over for Venezuela, der indeholder følgende elementer:

- Våbenembargo.
- Indefrysning af midler.
- Indrejseforbud.
- Begrænsninger på udstyr, der kan bruges til intern undertrykkelse.
- Telekommunikationsudstyr.

I tillæg til ovenstående anvendes yderligere en række forskellige sanktioner. Det gælder f.eks. forbud mod handel med kulturskatte fra Irak og Syrien, forbud mod køb af olieprodukter fra visse konfliktområder, forbud mod køb af guld og diamanter og forbud mod at lade skibe fra et bestemt land lægge til kaj. Generelt gælder, at sanktioner i høj grad kan tilpasses den enkelte situation og problematik.

² Kilde: EU's Sanctions Map – informationer vedrørende sanktionerne mod Egypten (på engelsk)

³ Kilde: Evsey Gurvich & Ilya Prilepskiy: The impact of financial sanctions on the Russian economy (kan læses [her](#))



Vedtagelse af sanktioner

Uanset om der er tale om implementering af FN-sanktioner, eller om der er tale om selvstændige EU-sanktioner, skal de vedtages efter en fast procedure i Rådet. Europa-Parlamentet spiller ingen rolle i vedtagelsen af EU-sanktioner.

Første skridt er, at EU's højtstående repræsentant for udenrigs-anliggender eller en medlemsstat fremsætter et forslag til en rådsbeslutning vedrørende målrettede sanktioner. Rådsbeslutningen har hjemmel i Lissabontraktatens art. 29⁴, om fælles udenrigspolitiske positioner. Rådsbeslutningen, der udgør den overordnede politiske ramme for sanktionerne, drøftes i den relevante rådsarbejdsgruppe – f.eks.

en rådsarbejdsgruppe med geografisk ansvar for det pågældende land – og udsættes for en juridisk gennemgang i Rådets RELEX-arbejdsgruppe (juridiske og økonomiske spørgsmål under udenrigspolitikken). Herefter behandles sagen i COREPER, der består af medlemslandenes faste repræsentanter (ambassadører). I sidste ende vedtages rådsbeslutningen af Rådet med enstemmighed, jævnfør Lissabontraktatens artikel 31.

I de tilfælde, hvor sanktionerne alene omfatter f.eks. våbenembargo og indrejseforbud, vil medlemsstaterne på baggrund af rådsbeslutningen skulle implementere disse. Kommissionen overvåger, om medlemsstaterne gennemfører implementeringen tilstrækkeligt hurtigt.

Såfremt de sanktioner, der er politisk enighed om i rådsbeslutningen, omfatter fastfrysning af individers midler eller andre typer af økonomiske eller finansielle sanktioner, skal disse implementeres i en rådsforordning. Den højtstående repræsentant og Kommissionen fremsætter i fællesskab et forslag hertil. Forslaget, der tæt følger rådsbeslutningen og afklarer de tekniske elementer heraf, drøftes herefter i RELEX-arbejdsgruppen, inden den sendes videre til COREPER og efterfølgende Rådet. Forordningen kan herefter vedta-

Det Europæiske Råds rolle i vedtagelsen af sanktioner

Vedtagelse af nye sanktionsregimer er ofte storpolitik og drøftes blandt stats- og regeringscheferne i Det Europæiske Råd. Det Europæiske Råd har dog ingen formel rolle i vedtagelsen af sanktioner. Enighed i Det Europæiske Råd gør dog processen med udformningen af rådsbeslutningen lettere, idet der allerede forud for fremsættelse af forslag hertil er generel enighed om, at der skal udarbejdes sanktioner.

⁴ TEU art. 29: "Rådet vedtager afgørelser, der fastlægger Unionens tilgang til et bestemt spørgsmål af geografisk eller tematisk karakter. Medlemsstaterne drager omsorg for, at deres nationale politik er i overensstemmelse med Unionens holdninger."



ges med kvalificeret flertal i Rådet, mens Europa-Parlamentet alene skal underrettes⁵. Det bemærkes dog, at det samlede sanktionsregime i praksis vil skulle samle enstemmig opbakning, idet forordningen normalt vedtages parallelt med rådsafgørelsen, der vedtages med enstemmighed.

En ændring eller ophævelse af sanktioner vil i udgangspunktet kræve enstemmighed. Sanktioner udformes dog altid med en såkaldt solnedgangsklausul. Det betyder, at sanktionerne typisk udløber efter et halvt eller et helt år, med mindre der træffes anden beslutning. Fornylelse af sanktionerne vil – på linje med den oprindelige vedtagelse – kræve enstemmighed. Det betyder, at et enkelt medlemsland kun i en begrænset periode vil kunne insistere på at fastholde sanktioner mod de øvrige medlemslandes vilje, idet sanktionerne alligevel udløber med solnedgangsklausulen.

Retssikkerhed

Oprindeligt blev anvendelsen af sanktioner opfattet som et rent udenrigspolitisk instrument, som EU-domstolen ikke havde mulighed for at bedømme. Kadi I-dommen ([C-402/05 P](#) og [C-415/05 P](#)) fra 2008 ændrede denne praksis, idet EU-domstolen understregede, at den rådsforordning, der implementerer rådsbeslutningen, kan indbringes for Domstolen med henblik på at sikre, at den beskytter de grundlæggende rettigheder for personer, som rammes af sanktionerne. Det indebærer bl.a., at der skal gives en tilstrækkeligt god grund for, at en person sættes på en sanktionsliste og f.eks. får indefrosset sine midler. Dette krav gælder også i forbindelse med implementering af FN-sanktioner.

I praksis betyder det, at Rådet i forbindelse med udformningen af sanktionslister skal kunne sandsynliggøre, at en person kan siges at have forbindelse til den type handlinger, man ønsker at forhindre. Det betyder konkret, at såfremt man ønsker at pålægge f.eks. en forretningsmand sanktioner for støtte til terror, skal det kunne sandsynliggøres, at vedkommende rent faktisk bidrager til terror. Eller tilsvarende, at f.eks. en guvernør bidrager til undertrykkelse af menneskerettigheder.

Det betyder også, at Rådet er underlagt en forpligtelse til at høre personer, der sættes på sanktionslister. Høringen skal ikke foregå forud for en listning (idet sanktionen ville miste sin reelle betydning, da f.eks. økonomiske midler i så fald ville kunne flyttes), men skal efterfølgende give den omfattede person mulighed for at gøre indsigelse.

⁵ Vedtagelsen i Rådet sker i henhold til [TEUF art. 215](#).



Vil du vide mere?

- De grundlæggende principper for EU-sanktioner kan findes [her](#) (på engelsk)
- De officielle retningslinjer for implementeringen og evalueringen af sanktioner findes [her](#) (på engelsk).
- Den Fælles Udenrigstjenestes gennemgang af sanktionsinstrumentet kan læses [her](#) (på engelsk)

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.