

**Περιοριστικά μέτρα (κυρώσεις) της ΕΕ:
η πρόσφατη εναρμόνιση της ποινικής αντιμετώπισης των παραβιάσεων των κυρώσεων
(η Οδηγία (ΕΕ) 2024/1226)***

*Μιχάλης Δ. Χρυσομάλλης***

*Τα περιοριστικά μέτρα (κυρώσεις) είναι ένα ουσιαστικό εργαλείο για την επίτευξη των στόχων της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ). Ωστόσο, η αποτελεσματικότητά τους τίθεται εν αμφιβόλω λόγω της σοβαρής διαφοροποίησης μεταξύ των δικαίων των κρατών μελών ως προς την αντιμετώπιση των παραβατών των κυρώσεων. Έτσι, κρίθηκε αναγκαία η εναρμόνιση των ποινικών δικαίων των κρατών μελών σχετικά με τη δίωξη και την τιμωρία των παραβατών των περιοριστικών μέτρων, που επιβάλλει η ΕΕ. Η πρόσφατη Οδηγία (ΕΕ) 2024/1226 θεσπίζει ελάχιστους κανόνες σχετικά με τον ορισμό των ποινικών αδικημάτων και των κυρώσεων που επιβάλλονται στους παραβάτες των κυρώσεων. Τα κράτη μέλη οφείλουν να θεσπίσουν τις κατάλληλες διατάξεις, που είναι απαραίτητες προκειμένου να συμμορφωθούν με την Οδηγία έως τις 20 Μαΐου 2025. Η Οδηγία αποτελεί ένα σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των περιοριστικών μέτρων που επιβάλλει η ΕΕ. Οι νέοι κανόνες θα διασφαλίσουν ότι οι παραβιάσεις των κυρώσεων μπορούν να διερευνηθούν και να διωχθούν ποινικά σε όλα τα κράτη μέλη, ενώ η δυνατότητα παραβιάσεων με τη μέθοδο του *forum shopping* πάει να υφίσταται λόγω της ομοιόμορφης ποινικής μεταχείρισης των παραβατών σε όλη την ΕΕ.*

περιοριστικά μέτρα – κυρώσεις – ΚΕΠΠΑ – ευρωπαϊκό ποινικό δίκαιο

1. Εισαγωγικά

Τα περιοριστικά μέτρα (συνήθως αναφέρονται ως «κυρώσεις», αν και ο όρος δεν ανταποκρίνεται απολύτως στη φύση των μέτρων που λαμβάνονται¹)² είναι ένα ουσιαστικό εργαλείο της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) της ΕΕ, μέσω του οποίου αυτή μπορεί να παρεμβαίνει για να αποτρέψει συγκρούσεις ή να ανταποκριθεί σε αναδυόμενες ή τρέχουσες κρίσεις και να προωθήσει την ειρήνη, τη δημοκρατία, τον σεβασμό του κράτους δικαίου, τα ανθρώπινα δικαιώματα και την εφαρμογή του διεθνούς δικαίου. Οι κυρώσεις στοχεύουν σε εκείνους που είναι υπεύθυνοι για τις πολιτικές ή τις ενέργειες που θέλει να αποτρέψει ή να περιορίσει η Ένωση, μειώνοντας όσο το δυνατόν τις ανεπιθύμητες συνέπειες

* Η παρούσα αποτελεί γραπτή αποτύπωση εισήγησης που παρουσιάστηκε στο 2ο Συμπόσιο Λήμνου της Εταιρείας Διεθνούς Δικαίου και Διεθνών Σχέσεων, με θέμα «Ευρώπη και οι Προκλήσεις από την Παγκόσμια Περιδίνηση: Άμυνα-Ασφάλεια-Θεσμοί-Πολιτικές. Ποιες Απαντήσεις;», Λήμνος, 13-14.09.2024.

** Ομ. Καθηγητής Νομικής Σχολής ΔΠΘ

¹. Κατά το Συμβούλιο, «τα περιοριστικά μέτρα δεν έχουν τιμωρητικό χαρακτήρα. Αντίθετα επιβάλλονται προκειμένου να επιφέρουν αλλαγή στην πολιτική ή στη συμπεριφορά όσων υπόκεινται σε αυτές και αποσκοπούν στην προώθηση των στόχων της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας της ΕΕ». Βλ. σχ. ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΕ, Γιατί η ΕΕ θεσπίζει κυρώσεις, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/why-sanctions/>.

². Βλ. ενδ. Γ.Β. ΑΥΓΕΡΙΝΟΣ, Άρθρο 215, στο: Β. Χριστιανός, Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ, Κατ' άρθρο ερμηνεία, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2012, σ. 958 επ.· Ε. ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 3η έκδ., εκδ. Σάκκουλα, 2021, σ. 253 επ.· Ρ. ΕΕCKHOOT, EU External Relations Law, 2nd ed., Oxford European Union Law Library, Oxford, 2011, ειδικά κεφάλαιο 12· J. WOUTERS / D. COPPENS / B. DE MEESTER, The European Union's External Relations after the Lisbon Treaty, στο: S. Griller / J. Ziller (eds), The Lisbon Treaty. Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Europaforschung (ECSA Austria) / European Community Studies Association of Austria Publication Series, vol. 11, Springer, Vienna, 2008, ειδικά κεφάλαιο VI, σ. 193 επ.

στους λαούς (στοχευμένες ή ευφυείς κυρώσεις³). Έτσι, τα περιοριστικά μέτρα, όπως εμπάργκο όπλων, ταξιδιωτικές απαγορεύσεις, δέσμευση περιουσιακών στοιχείων, περιορισμοί στις εισαγωγές και τις εξαγωγές, που επιβάλλει η Ευρωπαϊκή Ένωση σύμφωνα με το άρθρο 215 ΣΛΕΕ, ενδέχεται να στοχεύουν κυβερνήσεις τρίτων χωρών αλλά και μη κρατικές οντότητες, ομάδες, οργανισμούς και φυσικά ή νομικά πρόσωπα.

Υπάρχουν τρία καθεστάτα κυρώσεων στην ΕΕ. *Πρώτον*, υπάρχουν οι κυρώσεις που έχουν εγκριθεί από τον ΟΗΕ και τις οποίες η ΕΕ είναι υποχρεωμένη, συμμορφούμενη, να ενσωματώσει στην ενωσιακή νομοθεσία («κυρώσεις του ΟΗΕ»). *Δεύτερον*, η ΕΕ μπορεί να ενισχύσει τις κυρώσεις του ΟΗΕ εφαρμόζοντας αυστηρότερα και πρόσθετα μέτρα («μεικτά καθεστάτα κυρώσεων»). *Τέλος*, η ΕΕ μπορεί επίσης να επιβάλλει κυρώσεις με δική της πρωτοβουλία («αυτόνομα καθεστάτα κυρώσεων της ΕΕ»). Επί του παρόντος, υπάρχουν περισσότερα από 40 καθεστάτα κυρώσεων της ΕΕ⁴. Η πλειοψηφία αυτών είναι γεωγραφικής εμβέλειας (π.χ. Συρία, Ιράν, Βόρεια Κορέα, Ρωσία κ.α.). Ωστόσο, η Ένωση έχει επίσης υιοθετήσει και οριζόντια καθεστάτα, που στοχεύουν την τρομοκρατία, τις κυβερνοεπιθέσεις, τη διάδοση και τη χρήση χημικών όπλων και τις σοβαρές παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁵.

Ενώ τα περιοριστικά μέτρα εγκρίνονται από το Συμβούλιο⁶, υπεύθυνα για την εφαρμογή τους είναι τα κράτη μέλη μέσω της επιβολής κυρώσεων σε περιπτώσεις παραβιάσεων. Από την πλευρά της η Επιτροπή, στο πλαίσιο της διασφαλιστικής της αρμοδιότητας⁷, παρακολουθεί και ελέγχει τα κράτη μέλη ως προς την εφαρμογή και την επιβολή των περιοριστικών μέτρων. Οι υποχρεώσεις που επιβάλλουν είναι δεσμευτικές για τους υπηκόους της ΕΕ, για τις εταιρείες και τους οργανισμούς που έχουν συσταθεί σύμφωνα με το δίκαιο ενός κράτους μέλους, σε αεροσκάφη ή πλοία υπό τη δικαιοδοσία των κρατών μελών, καθώς και για οποιοδήποτε πρόσωπο ή οντότητα εντός της ΕΕ. Εξάλλου, ως μέρος της ενωσιακής νομοθεσίας, τα περιοριστικά μέτρα πρέπει, επίσης, να τηρούνται από την Επιτροπή κατά την εκτέλεση του ενωσιακού προϋπολογισμού (π.χ. λήψη αποφάσεων για ανθρωπιστική βοήθεια). Τέλος, φορείς που δεν δεσμεύονται άμεσα από το δίκαιο της ΕΕ ενδέχεται να υποχρεωθούν να συμμορφωθούν με τις κυρώσεις δυνάμει συμβατικών όρων (π.χ. εάν ενεργούν ως εταίροι υλοποίησης για την ΕΕ).

2. Οι διαφορές στα δίκαια των κρατών μελών και η αποτελεσματικότητα των κυρώσεων

Όπως προαναφέρθηκε, η επιβολή των κυρώσεων της ΕΕ αποτελεί ευθύνη των κρατών μελών. Καθώς η θέσπιση περιοριστικών μέτρων της Ένωσης έχει ενταθεί τις τελευταίες δεκαετίες, το ίδιο ισχύει και για τα συστήματα καταστρατήγησής τους. Βασική αιτία των δυνατοτήτων καταστρατήγησης αποτελεί η σοβαρή διαφοροποίηση μεταξύ των δικαίων των κρατών μελών τόσο ως προς τη φύση των διαδικασιών που κινούνται κατά των παραβατών όσο και ως προς τα είδη και τα επίπεδα των ποινών που επιβάλλονται. Ενδεικτικά να αναφέρουμε ότι επί του παρόντος τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να διώξουν ποινικά τις παραβιάσεις και, συνεπώς, μπορούν να περιοριστούν σε διοικητικές κυρώσεις. Έτσι, σε 12 κράτη μέλη, μια παραβίαση των κυρώσεων συνιστά ποινικό αδίκημα, ενώ σε 13 κράτη μέλη μπορεί να συνιστά είτε ποινικό

³. D. DREZNER, How Smart Are Smart Sanctions?, International Studies Review, 2003, σσ. 107-110· A. TOSTENSEN / B. BULL, Are smart sanctions feasible, World Politics 54, April 2002, σσ. 373-403.

⁴. Για επισκόπηση, βλ. τον χάρτη κυρώσεων της ΕΕ, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

⁵. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, Προς τη θέσπιση Οδηγίας σχετικά με ποινικές κυρώσεις για την παράβαση των περιοριστικών μέτρων της Ένωσης, Βρυξέλλες 25.05.2022, COM(2022) 249 final.

⁶. Αναλυτικά για τη διαδικασία λήψης αποφάσεων για την επιβολή περιοριστικών μέτρων, βλ. European External Action Service (EEAS) στον διαδικτυακό τόπο: https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-sanctions_en.

⁷. Άρθρα 17 ΣΕΕ και 258 ΣΛΕΕ.

αδίκημα είτε διοικητική παράβαση ανάλογα με τη σοβαρότητα της παράβασης⁸, ενώ σε 2 κράτη μέλη (Ισπανία και Σλοβακία) είναι πάντα διοικητική παράβαση. Αξιοσημείωτες είναι και οι διαφορές στις προβλεπόμενες ποινές. Έτσι, για παράδειγμα, τα διοικητικά πρόστιμα για παραβάσεις κυρώσεων από νομικά πρόσωπα κυμαίνονται μεταξύ 133.000 ευρώ και φτάνουν 37,5 εκατ. ευρώ. Στα κράτη μέλη όπου οι παραβιάσεις των κυρώσεων αντιμετωπίζονται ως ποινικό αδίκημα, ορισμένα εθνικά δίκαια προβλέπουν ποινή φυλάκισης μεταξύ 2 και 5 ετών, ενώ άλλα προβλέπουν ποινή φυλάκισης μεταξύ 8 και 12 ετών⁹. Στην πράξη, πάντως, πολύ λίγα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, που ευθύνονται για την παραβίαση των περιοριστικών μέτρων της Ένωσης λογοδοτούν πραγματικά¹⁰.

Οι διαφορές αυτές υπονομεύουν τους στόχους και την αποτελεσματικότητα των κυρώσεων και της συνοχής της δράσης της ΕΕ γενικότερα. Όπως σημείωσε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹¹ αλλά και η Επιτροπή¹², τέτοιες διαφορές μπορεί στην πράξη να επιτρέψουν στους επίδοξους παραβάτες να επιλέξουν για να αναπτύξουν την παραβατική τους συμπεριφορά ένα κράτος μέλος που έχει ηπιότερες κυρώσεις ή δεν παρακολουθεί αυστηρά τη συμμόρφωση με την ενωσιακή νομοθεσία για τα περιοριστικά μέτρα (forum shopping).

Οι διαπιστώσεις αυτές οδήγησαν στις αρχές του 2022 τα ενωσιακά όργανα στην πεποίθηση ότι είναι αναγκαία η ποινική αντιμετώπιση των παραβιάσεων και συνακόλουθα η εναρμόνιση των ποινικών δικαίων των κρατών μελών σχετικά με τη δίωξη και την τιμωρία των παραβατών των περιοριστικών μέτρων, που επιβάλλει η ΕΕ. Καρπός αυτής της διαδικασίας είναι η πρόσφατη Οδηγία (ΕΕ) 2024/1226 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Απριλίου 2024, σχετικά με τον ορισμό των ποινικών αδικημάτων και των κυρώσεων για την παραβίαση των περιοριστικών μέτρων της Ένωσης και την τροποποίηση της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/1673¹³. Η Οδηγία, σε συμμόρφωση με το άρθρο 83 ΣΛΕΕ, θεσπίζει ελάχιστους κανόνες σχετικά με τον ορισμό των ποινικών αδικημάτων και των κυρώσεων (minimum εναρμόνιση). Συνεπώς, τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα να θεσπίζουν αυστηρότερους κανόνες από αυτούς της Οδηγίας. Αυτά, πάντως, οφείλουν να θεσπίσουν τις κατάλληλες διατάξεις που είναι απαραίτητες προκειμένου να συμμορφωθούν με την Οδηγία έως τις 20 Μαΐου 2025. Η σύντομη προθεσμία συμμόρφωσης, σε σχέση με τα γενικώς ισχύοντα, φανερώνει τη σημασία που προσδίδουν τα ενωσιακά όργανα στο νέο νομοθέτημα αλλά και το επείγον του πράγματος.

⁸. Τα κριτήρια σύμφωνα με τα οποία η συμπεριφορά εμπίπτει στη μία ή στην άλλη κατηγορία μέτρων συνδέονται συνήθως με τη σοβαρότητα της (σοβαρός χαρακτήρας), καθορίζονται είτε με ποιοτικούς (πρόθεση, βαριά αμέλεια) είτε με ποσοτικούς όρους (ζημία).

⁹. Τα ανωτέρω στοιχεία αντλήθηκαν από την αιτιολογική έκθεση (σημείο 2) της Πρότασης Οδηγίας σχετικά με τον ορισμό των ποινικών αδικημάτων και των κυρώσεων για την παραβίαση των περιοριστικών μέτρων της Ένωσης, που κατέθεσε η Επιτροπή στις 02.12.2022, COM(2022) 684 final.

¹⁰. Βλ. σχ. Δίκτυο κατά της γενοκτονίας, Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative, 2021, σ. 4, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf.

¹¹. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, Κυρώσεις της ΕΕ: νέοι κανόνες για την πάταξη των παραβιάσεων, Δελτίο Τύπου 12.03.2024, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://www.europarl.europa.eu/news/el/press-room/20240308IPR19002/kuroseis-tis-ee-neoi-kanones-gia-tin-pataxi-ton-paraviaseon>.

¹². Βλ., μεταξύ άλλων, Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Το ευρωπαϊκό οικονομικό και χρηματοπιστωτικό σύστημα: πρόθεση του ανοικτού χαρακτήρα, της ισχύος και της ανθεκτικότητας» [COM(2021) 32 final της 19.01.2021], τμήμα 5 (ενίσχυση της εφαρμογής και της εκτέλεσης κυρώσεων της ΕΕ), σ. 16, διαθέσιμη στον διαδικτυακό τόπο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0032&from=EL>. Στην ίδια Ανακοίνωση, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η εφαρμογή των περιοριστικών μέτρων της Ένωσης δεν είναι απολύτως ομοιόμορφη σε ολόκληρη την ΕΕ, όπως όφειλε να είναι. Έτσι, δημιουργούνται στρεβλώσεις στην ενιαία αγορά, καθώς οι εταιρείες της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων των θυγατρικών ξένων εταιρειών στην ΕΕ, μπορούν να παρακάμπτουν τις απαγορεύσεις. Επίσης, δημιουργείται αβεβαιότητα μεταξύ των φορέων. Όπως προαναφέρθηκε, η ασυνεπής εκτέλεση υπονομεύει την αποτελεσματικότητα των περιοριστικών μέτρων και την ικανότητα της ΕΕ να εκφράζεται ομόφωνα. Μεταξύ άλλων πρωτοβουλιών, η στρατηγική απαιτεί περαιτέρω εργασίες συντονισμού μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών, ώστε να διασφαλιστεί ότι οι εθνικές κυρώσεις για παραβιάσεις των περιοριστικών μέτρων της Ένωσης είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές.

¹³. EE L 2024/1226, 29.04.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1226/oj>.

3. Η Οδηγία (ΕΕ) 2024/1226

3.1. Η προ της θέσπιση της Οδηγίας διαδικασία: η δημιουργία της κατάλληλης νομικής βάσης

Η θέσπιση της Οδηγίας 2024/1226 καθυστέρησε, αφού έπρεπε να δημιουργηθεί μια στέρεη νομική βάση για τη σχετική με το αντικείμενο εναρμόνιση του ποινικού δικαίου των κρατών μελών. Ως γνωστόν, το άρθρο 83 παρ. 1 εδάφιο α' ΣΛΕΕ ορίζει ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο μπορούν να θεσπίζουν ελάχιστους κανόνες για τον ορισμό των ποινικών αδικημάτων και των κυρώσεων στους τομείς «της ιδιαιτέρως σοβαρής εγκληματικότητας με διασυνοριακή διάσταση». Παρακάτω η διάταξη απαριθμεί περιοριστικά τους εν λόγω τομείς και μεταξύ αυτών όμως δεν συμπεριλαμβάνεται η θέσπιση ελάχιστων κανόνων σχετικά με τα ποινικά αδικήματα και τις κυρώσεις για την παραβίαση των περιοριστικών μέτρων της Ένωσης¹⁴. Οπότε τα νομοθετικά όργανα της ΕΕ χρειάστηκε να καταφύγουν στη διάταξη του άρθρου 83 παρ. 1 εδάφιο γ' ΣΛΕΕ, σύμφωνα με την οποία, ανάλογα με την εξέλιξη της εγκληματικότητας, το Συμβούλιο μπορεί, αποφασίζοντας ομόφωνα και μετά από την έγκριση (σύμφωνη γνώμη) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, να εκδίδει αποφάσεις που προσδιορίζουν και άλλους τομείς εγκληματικότητας, οι οποίοι πληρούν τα κριτήρια για να χαρακτηριστούν τομείς ιδιαιτέρως σοβαρής εγκληματικότητας με διασυνοριακή διάσταση. Αυτό έγινε με την Απόφαση (ΕΕ) 2022/2332 του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2022, για τον προσδιορισμό της παραβίασης των περιοριστικών μέτρων της Ένωσης ως τομέα εγκληματικότητας, που πληροί τα κριτήρια που ορίζονται στο άρθρο 83 παρ. 1 της ΣΛΕΕ¹⁵. Έτσι, άνοιξε ο δρόμος για τη θέσπιση της Οδηγίας 2024/1226.

3.2. Τα προβλεπόμενα ποινικά αδικήματα

Η Οδηγία υποχρεώνει τα κράτη μέλη να ποινικοποιήσουν, θεσπίζοντας τα ανάλογα ποινικά αδικήματα, μια μεγάλη γκάμα συμπεριφορών, που συνιστούν παραβιάσεις των περιοριστικών μέτρων, όταν διαπράττονται εκ προθέσεως¹⁶. Τέτοιες συμπεριφορές είναι:

άμεση ή έμμεση διάθεση κεφαλαίων ή οικονομικών πόρων σε κατονομαζόμενο πρόσωπο, οντότητα ή φορέα ή προς όφελός του, κατά παράβαση απαγόρευσης που συνιστά περιοριστικό μέτρο της Ένωσης·

μη δέσμευση κεφαλαίων ή οικονομικών πόρων που βρίσκονται στην ιδιοκτησία, στην κατοχή ή υπό τον έλεγχο κατονομαζόμενου προσώπου, οντότητας ή φορέα κατά παράβαση υποχρέωσης που αποτελεί περιοριστικό μέτρο της Ένωσης·

διευκόλυνση της εισόδου κατονομαζόμενων φυσικών προσώπων στην επικράτεια κράτους μέλους, ή της διέλευσής τους από αυτό, κατά παράβαση απαγόρευσης που συνιστά περιοριστικό μέτρο της Ένωσης·

πραγματοποίηση ή συνέχιση συναλλαγών με τρίτο κράτος, φορείς τρίτου κράτους ή οντότητες ή φορείς που ανήκουν ή ελέγχονται άμεσα ή έμμεσα από τρίτο κράτος ή από φορείς τρίτου κράτους, συμπεριλαμβανομένης της ανάθεσης ή της συνέχισης της εκτέλεσης δημόσιων συμβάσεων ή συμβάσεων παραχώρησης, όταν η απαγόρευση ή ο περιορισμός της εν λόγω συμπεριφοράς συνιστά περιοριστικό μέτρο της Ένωσης·

εκτέλεση εμπορικών συναλλαγών, καθώς και παροχή υπηρεσιών διαμεσολάβησης, τεχνικής συνδρομής ή άλλων υπηρεσιών που σχετίζονται με τα εν λόγω αγαθά, όταν η απαγόρευση ή ο περιορισμός της εν λόγω συμπεριφοράς συνιστά περιοριστικό μέτρο της Ένωσης·

¹⁴. Οι τομείς εναρμόνισης που απαριθμούνται περιοριστικά στο άρθρο 83 παρ. 1 εδάφιο β' είναι οι εξής: τρομοκρατία, εμπορία ανθρώπων και γενετήσια εκμετάλλευση γυναικών και παιδιών, παράνομη εμπορία ναρκωτικών, παράνομη εμπορία όπλων, ξέπλυμα χρήματος, διαφθορά, παραχάραξη μέσων πληρωμής, εγκληματικότητα στον χώρο της πληροφορικής και οργανωμένο έγκλημα.

¹⁵ ΕΕ 2022 L 308/18.

¹⁶. Άρθρο 3.

παροχή χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών ή άσκηση χρηματοοικονομικών δραστηριοτήτων, όταν η απαγόρευση ή ο περιορισμός της εν λόγω συμπεριφοράς συνιστά περιοριστικό μέτρο της Ένωσης·

καταστράτηγηση περιοριστικού μέτρου της Ένωσης μέσω: της μεταβίβασης σε τρίτο κεφαλαίων ή οικονομικών πόρων που θα έπρεπε να δεσμευθούν με σκοπό την απόκρυψή τους, της παροχής ψευδών ή παραπλανητικών πληροφοριών, για την απόκρυψη του γεγονότος ότι κατονομαζόμενο πρόσωπο, οντότητα ή φορέας είναι ο τελικός ιδιοκτήτης ή δικαιούχος κεφαλαίων ή οικονομικών πόρων που πρέπει να δεσμευθούν δυνάμει περιοριστικού μέτρου της Ένωσης·

καταστράτηγηση περιοριστικού μέτρου της Ένωσης μέσω: της μη συμμόρφωσης με την υποχρέωση αναφοράς ή παροχής πληροφοριών στις αρμόδιες διοικητικές υπηρεσίες σχετικά με δεσμευμένα κεφάλαια ή οικονομικούς πόρους ή πληροφοριών σχετικά με κεφάλαια ή οικονομικούς πόρους που βρίσκονται στην επικράτεια των κρατών μελών και βρίσκονται στην ιδιοκτησία, στην κατοχή ή υπό τον έλεγχο κατονομαζόμενων προσώπων, οντοτήτων ή φορέων και που δεν έχουν δεσμευθεί, όταν οι εν λόγω πληροφορίες αποκτώνται κατά την άσκηση επαγγελματικών καθηκόντων.

Τα κράτη μέλη της ΕΕ θα πρέπει επίσης να ποινικοποιήσουν την ηθική αυτουργία, τη συνέργεια καθώς και την απόπειρα διάπραξης ορισμένων από τα παραπάνω ποινικά αδικήματα¹⁷. Ταυτόχρονα, η Οδηγία προβλέπει την ποινικοποίηση μόνο σοβαρών παραβιάσεων των κυρώσεων. Οι περισσότερες από τις παραπάνω πράξεις δεν θα πρέπει να αντιμετωπίζονται ως ποινικά αδικήματα εάν αφορούν κεφάλαια, οικονομικούς πόρους, αγαθά, υπηρεσίες, συναλλαγές ή δραστηριότητες αξίας μικρότερης των 10.000 ευρώ¹⁸. Εξάλλου, ορίζεται ότι η Οδηγία δεν αποσκοπεί στην ποινικοποίηση της ανθρωπιστικής βοήθειας για άτομα που έχουν ανάγκη ή δραστηριοτήτων για την υποστήριξη βασικών ανθρωπίνων αναγκών που παρέχονται σύμφωνα με τις αρχές της αμεροληψίας, του ανθρωπισμού, της ουδετερότητας και της ανεξαρτησίας και, κατά περίπτωση, σύμφωνα με το διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο¹⁹.

Τέλος, η Οδηγία προβλέπει ως γενικό κανόνα την πενταετή τουλάχιστον προθεσμία παραγραφής των αδικημάτων, ενώ κατά παρέκκλιση τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίσουν προθεσμία παραγραφής μικρότερη των πέντε ετών, αλλά όχι μικρότερη των τριών ετών, υπό την προϋπόθεση ότι διασφαλίζουν ότι η εν λόγω προθεσμία παραγραφής μπορεί να διακοπεί ή να ανασταλεί σε περίπτωση συγκεκριμένων πράξεων²⁰.

3.3. Οι προβλεπόμενες ποινές

Η Οδηγία απαιτεί από τα κράτη μέλη της ΕΕ να διασφαλίζουν ότι οι κυρώσεις είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές²¹ και προβλέπει, διακρίνοντας μεταξύ των φυσικών ή των νομικών προσώπων, τις ακόλουθες ποινές, ανάλογα με τη σοβαρότητα του αδικήματος:

Στα φυσικά πρόσωπα που θα κριθούν ποινικά υπεύθυνα προβλέπεται η ποινή φυλάκισης από ένα έως πέντε χρόνια. Τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να επιβάλλουν στους παραβάτες επικουρικές ποινικού ή μη ποινικού χαρακτήρα κυρώσεις ή μέτρα, όπως: πρόστιμα ανάλογα με τη σοβαρότητα της παραβίασης, ανάκληση αδειών και εγκρίσεων για την άσκηση δραστηριοτήτων, που οδήγησαν στο σχετικό ποινικό αδίκημα, αποκλεισμός από την κατοχή, εντός νομικού προσώπου, του ίδιου είδους ιθύνουσας θέσης που χρησιμοποιήθηκε για τη διάπραξη του ποινικού αδικήματος, προσωρινή απαγόρευση θέσης υποψηφιότητας για την άσκηση δημοσίου λειτουργήματος και δημοσίευση της καταδικαστικής απόφασης. Αξίζει να

¹⁷. Άρθρο 4.

¹⁸. Άρθρο 3 παρ. 2.

¹⁹. Άρθρο 3 παρ. 5.

²⁰. Άρθρο 11.

²¹. Άρθρο 5 παρ. 1.

σημειωθεί ότι, όταν το ποινικό αδίκημα αφορά είδη που περιλαμβάνονται στον Κοινό Στρατιωτικό Κατάλογο της ΕΕ ή τα είδη διπλής χρήσης, τιμωρείται με μέγιστη στερητική της ελευθερίας ποινή (5 έτη) ανεξάρτητα από την αξία των σχετικών ειδών, ενώ για τη θεμελίωση της ποινικής ευθύνης στην περίπτωση αυτή, κατά παρέκκλιση του γενικού κανόνα που απαιτεί δόλο για τα προβλεπόμενα από την Οδηγία αδικήματα, αρκεί η βαριά αμέλεια²².

Σε ό,τι αφορά τα νομικά πρόσωπα, τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι αυτά είναι δυνατόν να υπέχουν ευθύνη για τα προβλεπόμενα από την Οδηγία ποινικά αδικήματα, εφόσον τα εν λόγω αδικήματα διαπράττονται επ' ωφελεία των εν λόγω νομικών προσώπων από οιοδήποτε πρόσωπο το οποίο κατέχει ιθύνουσα θέση εντός του οικείου νομικού προσώπου και ενεργεί ατομικά ή ως μέλος οργάνου του. Οι κυρώσεις συνίστανται σε μεγάλο βαθμό σε πρόστιμο τουλάχιστον 5% του συνολικού ετήσιου κύκλου εργασιών του νομικού προσώπου ή τουλάχιστον 40 εκατ. ευρώ. Τα κράτη μέλη της ΕΕ μπορούν επίσης να επιβάλλουν πρόσθετες ποινικές ή μη ποινικές κυρώσεις, όπως: ο αποκλεισμός από την άσκηση επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, δικαστική εκκαθάριση, κλείσιμο καταστημάτων που χρησιμοποιούνται για τη διάπραξη του ποινικού αδικήματος κ.α.²³.

Σε σχέση με την επιμέτρηση των ποινών, η Οδηγία προβλέπει ορισμένες επιβαρυντικές αλλά και ελαφρυντικές περιστάσεις. Στις πρώτες υπάγονται οι εξής περιστάσεις: το αδίκημα διαπράχθηκε στο πλαίσιο εγκληματικής οργάνωσης, το αδίκημα περιλάμβανε τη χρήση από τον παραβάτη πλαστών ή παραποιημένων εγγράφων, το αδίκημα διαπράχθηκε από επαγγελματία πάροχο υπηρεσιών κατά παράβαση των επαγγελματικών υποχρεώσεών του, το αδίκημα διαπράχθηκε από δημόσιο υπάλληλο κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του ή από άλλο πρόσωπο κατά την άσκηση δημόσιου λειτουργήματος, το αδίκημα απέφερε ή αναμένεται να αποφέρει σημαντικά οικονομικά οφέλη, ο παραβάτης κατέστρεψε αποδεικτικά στοιχεία ή προέβη σε εκφοβισμό μαρτύρων ή καταγγελλόντων, προηγούμενες σχετικές καταδίκες²⁴. Ελαφρυντικές είναι οι περιστάσεις κατά τις οποίες ο παραβάτης παρέχει στις αρμόδιες αρχές πληροφορίες τις οποίες δεν θα μπορούσαν να αποκτήσουν διαφορετικά, παρέχοντάς τους συνδρομή στην ταυτοποίηση και την προσαγωγή των άλλων παραβατών ενώπιον της δικαιοσύνης, καθώς και όταν ο παραβάτης παρέχει στις αρμόδιες αρχές πληροφορίες τις οποίες δεν θα μπορούσαν να αποκτήσουν διαφορετικά, παρέχοντάς τους συνδρομή στην εξεύρεση αποδεικτικών στοιχείων²⁵.

Τέλος, οι αρχές των κρατών μελών λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε να καταστήσουν δυνατή τη δέσμευση και τη δήμευση περιουσιακών στοιχείων που σχετίζονται με αδικήματα που προβλέπει η Οδηγία, καθώς επίσης και τα έσοδα που προέρχονται από τη σχετική εγκληματική δραστηριότητα²⁶.

3.4. Δικαιοδοσία

Επειδή ο ενωσιακός νομοθέτης έκρινε ότι η εγκληματική δραστηριότητα που σχετίζεται με την παραβίαση των περιοριστικών μέτρων αποκτά διασυνοριακό χαρακτήρα, θα έπρεπε να ρυθμίσει το ζήτημα της κατανομής της δικαιοδοσίας μεταξύ των κρατών μελών²⁷. Έτσι, ορίζεται ότι ένα κράτος μέλος έχει τη δικαιοδοσία ποινικής αντιμετώπισης των αδικημάτων όταν: το ποινικό αδίκημα διαπράχθηκε, εξ ολοκλήρου ή εν μέρει, στην επικράτειά του ή όταν διαπράχθηκε επί πλοίου ή αεροσκάφους εγγεγραμμένου στο νηολόγιό του ή όταν, τέλος, ο παραβάτης είναι υπήκοός του.

Η Οδηγία, πάντως, δεν αποκλείει, κατόπιν ενημέρωσης της Επιτροπής, την επέκταση της δικαιοδοσίας ενός κράτους μέλους (εξωεδαφικότητα) για ένα αδίκημα που έχει διαπραχθεί εκτός της επικράτειάς του, όταν: ο παραβάτης έχει τη συνήθη κατοικία του στην επικράτεια

²². Άρθρο 5.

²³. Άρθρα 6-7.

²⁴. Άρθρο 8.

²⁵. Άρθρο 9.

²⁶. Άρθρο 10.

²⁷. Άρθρο 12.

του ή ο παραβάτης είναι υπάλληλός του που ενεργεί υπό την υπηρεσιακή του ιδιότητα, το αδίκημα διαπράττεται προς όφελος νομικού προσώπου εγκατεστημένου στην επικράτειά του ή, τέλος, το αδίκημα διαπράττεται προς όφελος νομικού προσώπου για οποιαδήποτε επιχειρηματική δραστηριότητα που ασκείται εν όλω ή εν μέρει στην επικράτειά του.

3.5. Άλλες διατάξεις

Η Οδηγία 2024/1226 περιέχει και άλλες διατάξεις που αφορούν: τα ερευνητικά μέσα²⁸, την αναφορά παραβιάσεων των περιοριστικών μέτρων της Ένωσης και την προστασία προσώπων τα οποία αναφέρουν τέτοιες παραβιάσεις²⁹, τον συντονισμό και τη συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων αρχών κράτους μέλους³⁰, τη συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών, της Επιτροπής, της EUROPOL, της EUROJUST και της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας³¹ και τη συλλογή στατιστικών στοιχείων³². Οι περισσότερες από τις παραπάνω διατάξεις κατατείνουν στην ενδυνάμωση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στην έρευνα και τη δίωξη των παραβιάσεων των κυρώσεων.

Αξίζει, κατά τη γνώμη μας, να επισημάνουμε δύο στοιχεία, που συνάγονται από τις αιτιολογικές σκέψεις της Οδηγίας και θα πρέπει να ληφθούν υπόψη από τον εθνικό νομοθέτη κατά την ενσωμάτωση των διατάξεων της Οδηγίας 2024/1226:

Πρώτον, καμία από τις διατάξεις της Οδηγίας δεν θα πρέπει να θεωρείται ότι επιβάλλει υποχρεώσεις σε φυσικά πρόσωπα, οι οποίες θα έθιγαν το δικαίωμα μη αυτοενοχοποίησης και σιωπής, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 7 της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/343 για τα κράτη μέλη που δεσμεύονται από αυτήν, καθώς και στο άρθρο 48 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης³³.

Δεύτερον, η υποχρέωση αναφοράς παραβίασης των περιοριστικών μέτρων θα πρέπει να ισχύει και για τους επαγγελματίες του νομικού κλάδου, όπως ορίζονται από τα κράτη μέλη, όταν παρέχουν υπηρεσίες στο πλαίσιο επαγγελματικών δραστηριοτήτων, όπως νομικές, χρηματοπιστωτικές και εμπορικές υπηρεσίες. Ωστόσο, οι εν λόγω νομικές συμβουλές θα πρέπει να εξακολουθήσουν να υπόκεινται στην υποχρέωση τήρησης του επαγγελματικού απορρήτου, εκτός εάν ο επαγγελματίας του νομικού κλάδου συμμετέχει εκ προθέσεως στην παραβίαση των περιοριστικών μέτρων της Ένωσης, όταν οι νομικές συμβουλές παρέχονται με σκοπό την παραβίασή τους ή όταν ο επαγγελματίας του νομικού κλάδου γνωρίζει ότι ο πελάτης ζητεί νομικές συμβουλές με σκοπό την παραβίαση των περιοριστικών μέτρων της Ένωσης³⁴.

4. Καταληκτικές παρατηρήσεις

Αναμφίβολα, η πρόσφατη Οδηγία 2024/1226 αποτελεί ένα σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των περιοριστικών μέτρων (κυρώσεων) που επιβάλλει η ΕΕ. Οι νέοι κανόνες θα διασφαλίσουν ότι οι παραβιάσεις των κυρώσεων μπορούν να διερευνηθούν και να διωχθούν ποινικά σε όλα τα κράτη μέλη. Γενικά, τα φυσικά πρόσωπα και οι εταιρείες θα πρέπει να αναμένουν ένα αυστηρότερο ρυθμιστικό περιβάλλον και περισσότερο έλεγχο όσον αφορά τη συμμόρφωσή τους με τις κυρώσεις, ενώ η δυνατότητα παραβιάσεων με τη μέθοδο του *forum shopping* παύει να υφίσταται λόγω της ομοιόμορφης ποινικής μεταχείρισης των παραβατών σε όλη την ΕΕ.³⁵

²⁸. Άρθρο 13.

²⁹. Άρθρο 14.

³⁰. Άρθρο 15.

³¹. Άρθρο 16.

³². Άρθρο 17.

³³. Αιτιολογικές σκ., εδάφιο 13.

³⁴. *Ibid*, εδάφιο 18.

³⁵. A.T. HANSEN, Enforcement of EU Sanctions: Analysis of the Present Enforcement of Violation of EU Sanctions Considering the EU Directive on Criminal Offences and Penalties for Violation of Union Restrictive Measures, Stanford-Vienna Transatlantic Technology Law Forum, European Union Law Working Papers No. 89, 2024,

Αυτό συνεπάγεται ότι οι επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην ΕΕ θα πρέπει να λάβουν μέτρα για να διασφαλίσουν ότι διαθέτουν αποτελεσματικές και στιβαρές διαδικασίες συμμόρφωσης, ιδίως στον βαθμό που διαθέτουν συναλλαγές με τη Ρωσία ή τη Λευκορωσία ή άλλα κράτη που ενέχουν αυξημένους κινδύνους κυρώσεων³⁶.

Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας των περιοριστικών μέτρων σε ένα πρώτο επίπεδο θα συμβάλει στην επίτευξη των στόχων της εξωτερικής δράσης της ΕΕ., που οι κυρώσεις έρχονται να υπηρετήσουν. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, εξάλλου, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας των κυρώσεων θα αυξήσει τη νομιμοποίηση της χρήσης αυτού του εργαλείου της Ένωσης στην ευρωπαϊκή κοινή γνώμη, στον βαθμό που πολλές φορές οι ευρωπαίοι πολίτες δυσανασχετούν, όταν σε κάποιες περιπτώσεις οι κυρώσεις συνεπάγονται και ορισμένες δυσμενείς οικονομικές και άλλες συνέπειες και στους ίδιους.

Η εφαρμογή της Οδηγίας 2024/1226 και η άσκηση ποινικών δίωξεων κατά των παραβατών των κυρώσεων και οι δίκες, που θα ακολουθήσουν, θα δώσουν την ευκαιρία, μέσω της προδικαστικής διαδικασίας του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, στο Δικαστήριο της ΕΕ, να τοποθετηθεί σε σειρά ζητημάτων που σχετίζονται με τη συμβατότητα με τους κανόνες του διεθνούς δικαίου των περιοριστικών μέτρων ή κάποιων από αυτά³⁷.

Τέλος, επειδή η αρμοδιότητα ελέγχου και ποινικής δίωξης των παραβιάσεων των περιοριστικών μέτρων παραμένει στα χέρια των κρατών μελών, η επίτευξη των στόχων του ενωσιακού νομοθέτη εξαρτάται από το κατά πόσο γρήγορα αυτά θα ενσωματώσουν τις διατάξεις της νέας Οδηγίας στην ποινική τους νομοθεσία αλλά και από τον ζήλο που θα επιδείξουν στον έλεγχο και στη δίωξη των παραβατών, ιδιαίτερα αυτά που μέχρι σήμερα δεν δίωκαν τις παραβιάσεις ως ποινικά αδικήματα.

διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/2024/06/EU-Law-WP-89-Hansen.pdf>, σ. 60.

³⁶. S.L. PROBST / K. SCHEIBER, EU sanctions violation, PWC blogspot, 20.06.2024, διαθέσιμο στον διαδικτυακό τόπο: <https://www.pwc.ch/en/insights/custom-ised/eu-sanctions-violation.html>.

³⁷. Βλ. ενδ. για τη σχετική συζήτηση που διεξάγεται στο επίπεδο του διεθνούς δικαίου, T. RUYSS, Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework, στο: L. van den Herik (ed.), Research Handbook on UN Sanctions and International Law, Edward Elgar Publishing, 2016· J. SCHMIDT, The Legality of Unilateral Extra-territorial Sanctions under International Law, Journal of Conflict and Security Law, Spring, 2022, σσ. 53-81.