

# Refsingar Evrópusambandsins og eyðilegging grundvallarlaga réttarreglna:

Hüseyin Dođru er blaðamaður sem hefur einbeðið sér að fjalla um pólitískt viðkvæm efni, þar á meðal fréttáflutning af Palestínu og Úkraínu. Fréttáflutningur hans og opinber ummæli hafa vakið athygli evrópskra yfirvalda og hann hefur verið beittur takmarkandi ráðstöfunum samkvæmt refsiramma ESB, sérstaklega **tilskipun ráðsins (ESB) 2024/2642**, eins og henni hefur verið breytt (sérstaklega með tilskipun 2025/965 sem endurspeglar skráningu hans), varðandi aðgerðir sem destabilisera Sambandið og aðildarríki þess. Athyglisvert er að herra Dođru hefur **ekki verið ákærður fyrir glæp**, né hefur neinn dómstóll komist að þeirri niðurstöðu að hann hafi brotið gegn landsrétti eða alþjóðalögum. Refsingu sem á honum hefur verið beitt eru framkvæmdaráðstafanir, samþykktar utan ramma sakamálaréttar.

Opinberlega kynntar ásakanir gegn herra Dođru snúa ekki að glæpsamlegu athæfi heldur að mati á verkum hans og tjáningu sem talin eru óviðeigandi, skaðleg eða óæskileg samkvæmt utanríkis- og öryggismarkmiðum Evrópusambandsins. Þessi mat hafa ekki verið prófuð í andmælaréttarferli, né hefur herra Dođru fengið tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstól. Engu að síður hafa refsiaðgerðirnar haft strax og alvarlegar afleiðingar.

Þann **8. janúar 2026** birti herra Dođru brýnt ákall á samfélagsmiðlinum X þar sem hann sagði:

„BRÝNT: Frá og með núna hef ég ENGAN aðgang að neinum peningum. Ég get ekki séð fyrir fæðu fyrir fjölskyldu mína, þar á meðal 2 nýfædd börn, vegna refsiaðgerða ESB. Áður fékk ég aðgang að €506 til að lifa af sem nú er líka óaðgengilegt. Bankinn minn lokaði á það. ESB refsar í raun börnunum mínum líka.“

Þessi yfirlýsing lýsir ástandi **algerrar fjárhagslegrar sviptingar**, þar á meðal missi aðgangs að fjármunum sem áður voru heimiluð undir mannúðarum undanþágum ætluðum til að standa straum af grunnþörfum. Samkvæmt herra Dođru hefur lokun bankans á þessum fjármunum gert hann ófær um að kaupa mat, greiða fyrir húsnæði eða lækniskostnað, eða mæta grunnþörfum fjölskyldu sinnar, þar á meðal tveggja nýfæddra barna.

Í byrjun 2026 er ástand herra Dođru enn óleyst. Kæra hans gegn refsiaðgerðunum í september 2025 var hafnað og gögnin sem nefnd eru fyrir skráningu hans samanstanda eingöngu af blaðamennsku hans og opinberum ummælum. Engin undanþága eða mannúðarlosun fjármuna hefur átt sér stað, sem undirstrikar viðvarandi og alvarleg áhrif þessara ráðstafana.

Áríðandi er að algert skortur á aðgengilegum fjármunum hefur einnig gert herra Doðru **ófær um að ráða lögmann**. Þar af leiðandi skortir hann raunhæfa leið til að fá lögfræðiráðgjöf eða stunda réttarúrræði gegn refsiaðgerðunum sem á honum eru beittar. Hann er því undirorpin alvarlegum takmarkandi ráðstöfunum án þess að geta fjárhagslega ögrað lögmæti þeirra. Öryggisráðstafanirnar sem formlega eru innbyggðar í refsirammanum Evrópusambandsins – hannaðar einmitt til að koma í veg fyrir slík útkomu – hafa í þessu tilviki mistekist.

Ástand herra Doðru veitir áþreifanlega og brýna mynd af víðtækara lögfræðilegu vandamáli sem þessi ritgerð fjallar um: hvernig refsiaðgerðir ESB, þegar þær eru framkvæmdar á þann hátt að þær leiði til algerrar sviptingar, synjunar um lögvarnir og skaða á háðum börnum, hætta að virka sem lögmætar forvarnaráðstafanir og virka þess í stað sem **refsingar utan dómstóla**, ósamrýmanlegar grundvallarstjórnarskrárreglum og mannréttindaskyldum.

## Alvarleg efnisleg svipting og ómannúðleg meðferð

Grundvallarregla mannréttindalaga er verndun mannvirðingar. Ráðstafanir sem svipta einstakling hæfileika til að mæta grunnþörfum – mat, húsnæði, heilbrigðisþjónustu og lögfræðiaðstoð – ganga að kjarnanum í þeirri reglu.

3. grein Mannréttindasáttmála Evrópu (ECHR) bannar ómannúðlega eða niðurlægjandi meðferð algjörlega. Þótt hún sé venjulega tengd við gæsluvarðhald eða líkamlegt ofbeldi, viðurkennir dómvenja Mannréttindadómstóls Evrópu að **ríkisvaldssvipting efnislegs eðlis**, þegar hún er nægilega alvarleg og fyrirsjáanleg, geti náð þröskuldi 3. greinar. Algjört fasteignafrið sem skilur einstakling eftir án nokkurs aðgangs að peningum skapar aðstæður sem eru ósamrýmanlegar mannvirðingu, sérstaklega þegar sviptingin er langvinn og óumflýjanleg.

Þessi áhyggjur magnast þegar refsiaðgerðir hafa fyrirsjáanleg áhrif á **háð börn**. Alþjóðalög, þar á meðal Barnaréttindasáttmálinn, krefjast þess að hagsmunir barnsins séu aðalatriði í öllum aðgerðum ríkisins. Refsiaðgerðir sem svipta börn mat, skjóli eða læknismeðferð – jafnvel óbeint – mynda tegund af sameiginlegri refsingu. Slík útkoma er hvorki tilviljunarkennd né ófyrirsjáanleg og því vekur hún ábyrgð refsivaldanna.

## Lögvarnir innbyggðar í refsirammanum Evrópusambandsins

Áríðandi er að ólögmæti algerrar sviptingar er ekki aðeins spurning um ytri mannréttindagagnrýni; það er beinlínis viðurkennt innan **refsirammanns Evrópusambandsins sjálfs**. Reglur ESB um fasteignafrið innihalda venjulega bindandi öryggisráðstafanir sem heimila aðgang að fjármunum fyrir:

- **Grunnþarfir**, þar á meðal mat, leigu, veitur, læknismeðferð og barnagæslu; og
- **Sanngjörn þóknun fyrir fagþjónustu**, þar á meðal kostnað tengdan lögfræðiaðstoð.

Þessar undanþágur eru ekki valkvæðar mannúðargjafir heldur **lögkröfur**, sem endurspeglar skyldur ESB samkvæmt Mannréttindasáttmála Evrópu, ECHR og almennum meginreglum ESB-laga eins og hlutfallsreglu og virkrar dómstólsverndar. Innifalin þeirra er skýr viðurkenning á því að refsiaðgerðir mega ekki leiða einstaklinga til örbirgðar eða hindra getu þeirra til að verja sig.

## Mistök öryggisráðstafana og ólögmæti algerrar sviptingar

Þegar, þrátt fyrir þessar öryggisráðstafanir, refsiaðgerðaeinstaklingur er skilin eftir með **engan aðgang að fjármunum**, þar á meðal áður heimiluðum framfærslustyrkjum, eru refsiaðgerðirnar ekki lengur beittar löglega. Slíkt ástand táknar **brot á sjálfri refsireglunni**, ekki aðeins óheppilega stjórnsýslulega útkomu.

Ef fjármálastofnanir eða þjóðaryfirvöld loka aðgangi að undanþeginum fjármunum er sú svipting löglega rakin til ríkisins og ESB-lagakerfisins. Synjun um aðgang að fjármunum fyrir **lögþjónustu** er sérstaklega alvarleg: réttur til virks úrræðis samkvæmt 47. grein Sáttmála ESB um grundvallarréttindi krefst ekki aðeins formlegs aðgangs að dómstólum heldur **raunhæfs hæfileika til að nýta þann rétt**. Kerfi sem kemur í veg fyrir að einstaklingur greiði lögmann gerir alla áskorun á ráðstöfununum ómerkilega og breytir dómstólsendurskoðun í tóma formsatriði.

Mistök öryggisráðstafana eru sérstaklega alvarleg þegar **börn eru undir**. Refsiramman heimilar ekki hungur eða heimilisleysi barna. Þegar undanþágur mistekst í slíkum aðstæðum verða ráðstafanirnar ósamrýmanlegar meginreglunni um hagsmuni barnsins og grunnstaðla mannvirðingar.

Áríðandi er að þessi mistök svipta refsiaðgerðir kröfu þeirra um **forvarnareðli**. Forvarnaráðstafanir verða að vera takmarkaðar, kvarðaðar og afturkræfar. Þegar öryggisráðstafanir hríðfalla og svipting verður algjör öðlast refsiaðgerðir þvingandi og refsandi eðli, virka sem refsingar utan dómstóla frekar en lögmæt stjórnæki.

## Réttur til réttlátrar málsmeðferðar og virkrar dómstólsverndar

Réttlátt ferli er hornsteinn líðræðislegs stjórnskipulegs kerfis. 6. grein ECHR og 47. grein Sáttmála ESB um grundvallarréttindi tryggja rétt til réttlátrar málsmeðferðar, rétt til að vera upplýstur um ásakanir og rétt til virkrar dómstólsendurskoðunar af óháðum og óhlutdrægum dómstól.

Refsikerfi ESB falla oft skammt frá þessum kröfum. Einstaklingar geta verið skráðir með framkvæmdarákvörðun á grundvelli óupplýstra eða óljóslega orðaðra forsendna, oft byggt á trúnaðargögnum leyniþjónusta. Refsiaðgerðir taka venjulega gildi strax á meðan dómstólsendurskoðun – ef hún er í boði – á sér stað aðeins eftir að alvarlegur skaði hefur þegar verið valdið.

Þegar einstaklingar eru ekki ákærðir fyrir neinn glæp og þeim eru synjaðar málsmeðferðaröryggisráðstafanir tengdar sakamálarétti, en þó beittar afleiðingum sambærilegum við refsingu glæps, brjóta refsiaðgerðir gegn kjarna réttláts ferlis. Þessi „refsa fyrst, endurskoða síðar“ uppbygging er í grundvallaratriðum ósamrýmanleg réttarríkinu.

## Nullum Poena Sine Lege og fyrirsjáanleikavandamálið

Meginreglan *nullum poena sine lege*, fest í 7. grein ECHR, bannar refsingu án fyrirfram tilgreindrar laga og krefst þess að lögreglur séu aðgengilegar og fyrirsjáanlegar. Einstaklingar verða að geta skilið fyrirfram hvaða athöfn gæti leitt til refsiaðgerða.

Refsiaðgerðir ESB grafa undan þessari meginreglu þegar þær refsa athöfnum sem eru ekki ólögmætar – eins og lögmæta blaðamennsku eða pólitíska starfsemi – eða þegar skráningarskilyrði eru svo óljós að einstaklingar geti ekki með sanngjörnum hætti séð afleiðingar athafna sinna fyrir. Þótt refsiaðgerðir séu formlega merktar sem „forvarnar“, gefur alvarleiki þeirra, stimplun og hugsanlega óendanlegur tími þeim efnislegt eðli refsingar.

Eftir meginreglur sem settar voru í *Kadi gegn framkvæmdastjórninni*, krefjast dómstóla ESB þess að refsiaðgerðir séu studdar gögnum og í hlutfalli við meint markmið. Í tilviki herra Doğru vekur ramma lögmætra fréttu af Palestínu sem „destabilisera“ (tengt aðeins veikum tengslum við víðtækari jarðarpólitísk frásagnir) alvarlegar áhyggjur af hlutfalli.

Lögflokkun getur ekki yfirskyggt lögfræðilegan veruleika. Ráðstafanir sem virka sem refsingu verða að lúta lögfræðilegum takmörkunum sem gilda um refsingu. Að leyfa annað er að tæma eina af grundvallarverndunum gegn geðþótta valdi.

## Tjáningarfrelsi og óbeint ritskoðun

Þegar refsiaðgerðir tengjast blaðamennsku eða pólitískri tjáningu koma fram viðbótarstjórnarskrárbrót. 10. grein ECHR og 11. grein Sáttmála ESB um grundvallarréttindi vernda tjáningarfrelsi, sérstaklega pólitísk orðræða og blaðamennska, sem njóta forgangsstöðu í lýðræðislegu samfélagi.

Blaðastarfsemi nýtur **aukinnar verndar**, eins og endurspeglast í *Steel and Morris gegn Bretlandi*, sérstaklega þegar fjallað er um málefni almenningsáhuga. Fjárhagsleg svipting framkvæmd með framkvæmdarákvörðun getur þjónað sem virk form óbeinnar ritskoðunar. Ólíkt sakamálarétti forðast hún opinbera athugun og málsmeðferðaröryggisráðstafanir á meðan hún nær sama þöggunaráhrifum. Slík truflun getur ekki réttlæst nema hún sé lögmæt, nauðsynleg og í hlutfalli – skilyrði sem ekki eru uppfyllt þegar refsiaðgerðir bæla lögmæta tjáningu án dómstólsniðurstaða um misgjörð og koma í veg fyrir aðgang að réttarúrræðum.

## Refsiaðgerðir sem refsingu utan dómstóla

Samantekið sýna þessi atriði að ákveðin refsikerfi ESB virka sem **refsingu utan dómstóla**. Þær valda alvarlegum og einstaklingsbundnum skaða; þær byggjast á meintum misgjörðum; þær sleppa sakamálarétti; og þær eru framfylgt án virkra öryggisráðstafana eða tímanlegra dómstólsathugana.

Skortur á glæpsmerki neitar ekki refsandi eðli þeirra. Stjórnarskrár- og mannréttindalög meta ráðstafanir eftir **efni og áhrifum**, ekki formlegri tilnefningu. Þegar refsiaðgerðir endurtaka afleiðingar refsiréttar á meðan þær sleppa öryggisráðstöfunum sem gera refsingu lögmæta, grafa þær undan valdaskiptingu og eyðileggja réttarríkið sjálft.

## Niðurstaða

Refsiaðgerðir ESB sem leiða til algerrar fjárhagslegrar sviptingar, synja um aðgang að löglega skyldum mannúðar- og lögvarnarundanþágum, hindra virk réttarúrræði og valda fyrirsjáanlegum skaða á háðum börnum brjóta gegn grundvallarstjórnarskrár- og mannréttindareglum. Þrátt fyrir formlega einkenni þeirra sem forvarnaráðstafana virka slíkar refsiaðgerðir í raun sem **refsingu utan dómstóla** – beitt án laga, án réttarhalda og án virðingar. Ef Evrópusambandið ætlar að vera trútt grundvallarskuldbindingu sinni við mannréttindi og réttarríki verða refsikerfi að lúta ströngum efnislegum og málsmeðferðarlegum takmörkunum, til að tryggja að enginn einstaklingur sé refsað utan marka lögmæts dómstólsferlis.

## Heimildir

- Sáttmáli Evrópusambandsins um grundvallarréttindi, 2012 O.J. (C 326) 391.
- Sáttmáli um verndun mannréttinda og grundvallarfrelsis (Mannréttindasáttmáli Evrópu), 4. nóvember 1950, 213 U.N.T.S. 221.
- Sáttmáli um réttindi barnsins, 20. nóvember 1989, 1577 U.N.T.S. 3.
- Dómstóll Evrópusambandsins. *Kadi og Al Barakaat International Foundation gegn ráðinu og framkvæmdastjórninni* (Sameinuð mál C-402/05 P og C-415/05 P). Dómur 3. september 2008.
- Dómstóll Evrópusambandsins. *Kadi gegn framkvæmdastjórninni* (Mál C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P). Dómur 18. júlí 2013.
- Mannréttindadómstóll Evrópu. *Golder gegn Bretlandi*. Dómur 21. febrúar 1975.
- Mannréttindadómstóll Evrópu. *Airey gegn Írlandi*. Dómur 9. október 1979.
- Mannréttindadómstóll Evrópu. *Steel and Morris gegn Bretlandi*. Dómur 15. febrúar 2005.
- Mannréttindadómstóll Evrópu. *M.S.S. gegn Belgíu og Grikklandi*. Dómur 21. janúar 2011.
- Mannréttindadómstóll Evrópu. *Al-Dulimi and Montana Management Inc. gegn Sviss*. Dómur 21. júní 2016.
- Tilskipun ráðs Evrópusambandsins (ESB) nr. 2024/2642 varðandi takmarkandi ráðstafanir í ljósi aðgerða sem destabilisera Sambandið og aðildarríki þess, eins og henni hefur verið breytt (t.d. 2025/965).
- Framkvæmdastjórn Evrópu. *Leiðbeiningar um framkvæmd og mat takmarkandi ráðstafana (refsiaðgerða) í ramma sameiginlegrar utanríkis- og öryggisstefnu ESB*.

Nýjasta samstæða útgáfa.

- Mannréttindanefnd Sameinuðu þjóðanna. *Almenn athugasemd nr. 29: Neyðarástand (4. grein)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11.
- Sérstakur skýrsluhöfundur Sameinuðu þjóðanna um eflingu og vernd réttar til skoðana- og tjáningarfrelsis. *Skýrsla um áhrif refsiaðgerða á tjáningarfrelsi*, A/HRC/45/25.
- Besselink, Leonard F. M. "Verndun grundvallarréttinda eftir Lissabon: Samspil Sáttmála Evrópusambandsins um grundvallarréttindi og Mannréttindasáttmála Evrópu." *Common Market Law Review* 49, nr. 4 (2012): 1315–1346.
- Eckes, Christina. *EU Counter-Terrorist Sanctions and Fundamental Rights: The Case of Individual Sanctions*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Guild, Elspeth, og Sergio Carrera. "Refsiaðgerðir og réttlátt ferli." *European Law Journal* 16, nr. 2 (2010): 157–176.