



Enheten för internationell  
handelsutveckling  
Karl Ekenstaf

YTTRANDE  
2024-10-07 Dnr 2024/01055-2

Utrikesdepartementet

## **Kommerskollegiums yttrande över SOU 2024:46 Ny lag om internationella sanktioner**

### **1 Sammanfattning**

Kommerskollegium ser positivt på att Sverige får en ny sanktionslag. Kommerskollegium ser särskilt positivt på att de osjälvständiga brottsformerna så som försök, medhjälp och anstiftan blir straffbelagda. Förhoppningsvis leder det till att rättsvårdande myndigheter får bättre verktyg att använda i arbetet mot att stävja sanktionsbrott.

De synpunkter Kommerskollegium har på utredningen gäller främst tillämpningsområdet för de handlingsbeskrivningar som utredningen föreslår. Kommerskollegium anser att det finns skäl att gå längre än den mininivå som sanktionsdirektivet<sup>1</sup> sätter upp, inte minst eftersom en stor del av de förbud och skyldigheter som redan gäller i EU:s förordningar riskerar att hamna utanför det straffbelagda området i utredningens förslag. Kommerskollegium vill i sammanhanget därför framhålla skyldigheten enligt europarätten att genomföra en effektiv tillämpning av restriktiva åtgärder även utanför direktivets område som följer direkt av förordningarna och *Von Colson*-doktrinen.

För det fall sanktionsdirektivet genomförs i sanktionslagen enligt miniminivån anser Kommerskollegium också att det finns behov att införa kompletterande tillsynsbestämmelser så att en överträdelse av sanktionsförordningarna följs av en straffsanktion.

På grund av den problematik som kan uppstå genom tolkningsskyldigheten enligt den s.k. *Marleasing*-doktrinen och europarättens indirekta effekt anser Kommerskollegium att skäl talar emot ett självständigt frysningsbegrepp i fråga om restriktiva åtgärder. Frysningsbegreppet i restriktiva åtgärder avviker också definitionsmässigt från sådana rättsmedel som beslag och förverkande. Med anledning av detta finns skäl att hålla isär dessa begrepp.

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1226 av den 24 april 2024 om fastställande av brottsrekvisit och påföljder för överträdelse av unionens restriktiva åtgärder och om ändring av direktiv (EU) 2018/1673 (sanktionsdirektivet)

## 2 Kommerskollegiums uppdrag

Kommerskollegium är Sveriges myndighet för utrikeshandel, EU:s inre marknad och handelspolitik.

Kommerskollegium är behörig myndighet att fatta beslut om undantag från restriktiva åtgärder bland annat när det gäller undantag för export av varor, frysning avseende juridiska personers egendom, vissa insättningar, restriktioner kring vissa transporter, viss valutahandel, förbud mot att angöra vissa hamnar och start och landning i EU samt förbud för olika typer av tillhandahållande av tjänster. Inom ramen för vårt uppdrag kommer Kommerskollegium också ofta i kontakt med frågor från allmänheten och företag gällande restriktiva åtgärder och dess tillämpning.

Kommerskollegium är också en av de myndigheter som fått i uppdrag från regeringen att samarbeta för att för att stärka efterlevnaden av restriktiva åtgärder.<sup>2</sup>

I fråga om den yttre handelspolitiken har Kommerskollegium bl.a. särskilt i uppdrag följa och analysera bilaterala och regionala handels- och partnerskapsavtal liksom EU:s övriga handelsförbindelser, inklusive autonoma handelsarrangemang, internationella investeringsavtal och ekonomiska samarbetsavtal.<sup>3</sup>

## 3 Kommerskollegiums yttrande

### 3.1 Allmänna reflektioner

Kommerskollegium ser positivt på att Sverige får en ny sanktionslag.

Kommerskollegium ser särskilt positivt på att de osjälvständiga brottsformerna så som försök, medhjälp och anstiftan blir straffbelagda. Kommerskollegium hoppas också att det innebär att de rättsvårdande myndigheterna ges de verktyg de behöver för att effektivt kunna arbeta mot exempelvis systematiska kringgåenden av restriktiva åtgärder.

Utredningen implementerar direktivet på miniminivå på ett bra sätt.

Kommerskollegium anser att dock att det finns skäl att gå längre, antingen inom sanktionslagen direkt alternativt genom att en ytterligare utredning pekar ut vägen för hur en kompletterande administrativ tillsyn skulle kunna se ut.

---

<sup>2</sup> Ju2024/01094

<sup>3</sup> § 4 förordning (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium.

## 3.2 Synpunkter på vissa delar

Den nya sanktionslagen kommer ofrånkomligen innehålla blankettstraffproblematik eftersom innehållet i förordningarna snabbt ändrar innehåll och omfattning. Det här innebär legalitetsproblematik som utredningen beskriver på ett bra sätt.

Utredningens förslag för att motverka denna problematik är detaljerade handlingsbeskrivningar i den nya sanktionslagens förbudsparagrafer. Det innebär att en handling måste vara en överträdelse dels exempelvis av en EU-förordning, dels i en motsvarande handlingsbeskrivning för att kunna utgöra ett sanktionsbrott.

De föreslagna handlingsbeskrivningarna täcker, utifrån vad Kommerskollegium kan bedöma, många av de förbud som handlar om frysning och varuhandel. Man når också upp till de minimikrav på handlingar som ska vara förbjudna enligt direktivets beaktandesatser. De kan också generellt säga följa systematiken i de allra flesta sanktionsregelverk som beslutats av FN:s säkerhetsråd som väl som av EU.

I frågor om sekundära frysningar, indirekta exportier samt kringgåenden uppstår det ofta oklarheter och svåra bedömningsituationer. Detta kan medföra svårigheter både i tolkningen av förbud och handlingsbeskrivningar och i fråga om bevisvärdering och uppsåtsbedömningar. Med anledning av detta anser Kommerskollegium att problematik kring *oegentlig rättsvillfarelse* kan uppstå. Kommerskollegium vill här särskilt framhålla inverkan på dessa bedömningar av olika former av icke-bindande rekommendationer från Rådet och Europeiska kommissionen.

Följden kan antas bli att oegentlig rättsvillfarelse kan komma att föreligga i många fall till följd av felaktiga bedömningar och tolkningar från den tilltalades sida, delvis genom oklarheter kring vad som utgör egentliga rättskällor. Utrymmet för oegentlig rättsvillfarelse kan stärka rättssäkerheten för enskilda och företag i mer komplexa bedömnings- och värderingsfrågor, men begränsar samtidigt tillämpningen av förbud och praxisbildning.

### **Förbud och skyldigheter som inte omfattas av föreslagna handlingsbeskrivningar enligt § 4**

De restriktiva åtgärderna mot Ryssland och Belarus innehåller redan idag flera förbud och skyldigheter som Kommerskollegium bedömer hamnar utanför det straffbelagda området i den nya sanktionslagens föreslagna handlingsbeskrivningar. Det gäller inte minst många nya förbud som tillkommit i förordning 833/2014 som innehåller de sektoriella restriktiva åtgärderna mot Ryssland. Många av bestämmelserna gäller sedan sommaren 2024 även Belarus genom förordning 765/2006.

Det handlar exempelvis om direkta förbud som i förslaget saknar motsvarande handlingsbeskrivning så som exempel förbudet mot direkt eller indirekt sälja ett tankfartyg som exempelvis används för att transportera rysk olja (artikel 3q), förbudet mot att sitta i en styrelse i ett bolag med koppling till ryska staten (artikel 5aa) eller det nya förbudet mot att som svenskt parti, NGO eller mediaföretag ta emot bidrag direkt eller indirekt från den ryska staten (artikel 5t).

Förslaget innehåller i § 3 första stycket s.k. *indirekt*-rekvisit i handlingsbeskrivningarna i fråga om frysningar så att även *indirekt* handlande, medverkan eller underlåtenhet omfattas av förbuden avseende frysning samt att ställa penningmedel och ekonomiska resurser till förmån för en fryst person. Rekvisitet tjänar att utöka tillämpningsområdet för förbuden kring frysning i syfte att motverka olika former av mer komplexa överträdelse. Rekvisitet är nödvändigt vid utformningen av restriktiva åtgärder eftersom åtgärderna annars riskerar att i stor omfattning bli ineffektiva. Rekvisitet leder dock till ett större antal bedömningsfrågor vid tillämpningen av förbud i restriktiva åtgärder. Rekvisitet förekommer utöver vid frysningar även i stor omfattning avseende andra typer av förbud så som överlåtelser och export av varor och tillhandahållande av tjänster, exempelvis i artikel 3k.1 förordning 833/2014. Kommerskollegium anser på grund av detta att det vore lämpligt att även handlingsbeskrivningarna i förslagens § 3 andra stycket innehåller samma rekvisit.

I fråga om frysning omfattar sådana även *fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är förbundna med* listade personer, företag och organisationer, exempelvis artikel 2.1 förordning 269/2014. Utvidgningen av tillämpningsområdet för frysning i detta hänseende avser också att göra sådana frysningar mer effektiva i förhållande till mer komplexa överträdelse. I förslagens § 3 första stycket anges personkretsen i handlingsbeskrivningen vara *angivna personer, enheter eller organ*. För att undanröja oklarheter kring personkretsen anser Kommerskollegium att handlingsbeskrivningarna bör ange även *kontrollerade eller förbundna personer, företag och organisationer*.

Kommerskollegium anser att begreppen *teknik* och *teknologi* i artikel 2, 2a och 3k i 833/2014 har en bredare betydelse än det som finns i handlingsbeskrivningen som nämner *tekniskt bistånd*. Med *teknologi* förstås en överföring av ”know-how” som sker även utanför regelrätt export eller tekniskt bistånd av en produkt. Ordet  *dessa framför varor* i den sista meningen 3 § skapar på ett liknande sätt en risk för otydlighet gällande *tekniskt bistånd* som inte med samma begrepp anges i EU:s förordning 833/2014. Förbudet gäller så väl överföring av know-how som tekniskt bistånd kopplat till de varor som listas i exempelvis 3k:s bilagor i 833/2014 självständigt och inte enbart kopplat till vissa varor som redan exporteras.

Kommerskollegium anser också att det är tveksamt om förbudet mot att exempelvis tillhandahålla ryska företag särskild mjukvara (artikel 5n.2b i 833/2014) kan sägas täckas in av handlingsbeskrivningar i förslaget.

Kommerskollegium gör alltså bedömningen att flera sådana förbud mot tillhandahållanden riskerar att hamna utanför det straffbelagda området med de aktuella handlingsbeskrivningarna i förslaget. Kommerskollegium ser naturligtvis utmaningarna med att införa handlingsbeskrivningar som täcker alla nuvarande och framtida sanktionsförbud. Ett alternativ till det kan möjligen vara att överväga ett separat och mer allmänt hållet alternativt förbud, inte nödvändigtvis med en straffrättslig påföljd, som täcker in övriga förbud i en förordning innan lagstiftaren hinner utöka handlingsbeskrivningarna.

### ***Underlåtenhet***

Kommerskollegium vill också i sammanhanget nämna de flertal artiklar i förordning 833/2014 som innehåller olika former av skyldigheter och där underlåtenhet att utföra dessa skyldigheter enligt förordning får anses hamna utanför det straffbelagda området i den nya sanktionslagen. Skyldighet att rapportera - där underlåtenhet nämns - finns endast i förhållande till frysningar i utredningens förslagna 5§ p.3 och 4.

I flera av de artiklar som tillkommit i arbetet mot kringgående av restriktiva åtgärder i den sektoriella förordningen för Ryssland 833/2014 finns dock ytterligare skyldigheter. Här kan nämnas det krav på att skriva in lämpliga klausuler samt rapportera in avtalsbrott av part i tredjeland när man säljer vissa varor (artikel 12g), immaterialrätter (artikel 12ga) samt kravet att inrätta ett systematiskt *compliance*-program hos de företag som handlar med vissa känsliga varor (artikel 12gb).

Här kan också bland annat nämnas skyldigheten för vissa juridiska personer med kopplingar till Ryssland att rapportera in överföringar av medel ut ur unionen som överstiger 100 000 EUR (artikel 5r) och skyldighet att rapportera in deltagande i PAKS II-projektet (artikel 12h).

Felaktig inrapportering kan också tänkas förekomma. I många fall kan redan befintliga straffbestämmelser omfatta sådan felaktig inrapportering. Kommerskollegium anser dock att frågan bör utredas ytterligare så att även inrapporteringsskyldigheter får en effektiv tillämpning.

Kommerskollegium kan inte bedöma om underlåtenhet att följa de skyldigheter som förordningen sätter upp ovan alltid bör vara sanktionsbrott. I flera fall handlar det snarare om sådana typer där man i andra fall i annan svensk lagstiftning har möjlighet att utfärda olika former av sanktionsavgifter. Kommerskollegium anser dock att det är naturligt att brister i skyldigheter enligt restriktiva åtgärder är kopplade till någon form av rättsföljd. Kommerskollegium utvecklar sin syn på bristen på tillsyn i stort under avsnitt 4.

### ***Förbud mot att tillhandahålla fristående tjänster bör lyftas fram tydligare***

Som framgår ovan anser Kommerskollegium att de olika förbud mot att tillhandahålla tjänster med direkt koppling till exporterade varor (tekniskt bistånd mm) till Ryssland rymms inom handlingsbeskrivning i förslagets 3 § 2 st. p 3. Kommerskollegium anser dock att den plats *andra tjänster än finansiella tjänster* fått, inskjutet i förslagets 3 § 2 st. p2, gör det svårt att förstå vilka andra typer av tjänster det är som avses.

Tjänster spelar en allt större del av den internationella handel och man kan därför bara anta att det, precis som det redan skett i de restriktiva åtgärderna mot Ryssland, kommer vara en allt större del av framtida restriktiva åtgärder. Av utredningens författningskommentar (s.200) framgår visserligen att *andra tjänster än finansiella tjänster* hänvisar till direktivets beaktandesats 12 och inkluderar bl.a. tillhandahållande av juridisk rådgivning, betrodda tjänster, PR-tjänster, redovisningstjänster, revision, skatterådgivning, företags- och organisationskonsulttjänster, it-rådgivning och arkitekt- och ingenjörstjänster. De uppräknade tjänsterna motsvarar delvis förbuden i artikel 5n i förordning 833/2014.

Kommerskollegium anser ändå att ett mer allmänt förbud mot att tillhandahålla tjänster (annat än finansiella) i förslagets 3 § 2 st. p2 bör kunna flyttas ut till en egen, separat, punkt i samma stycke. Detta skulle också på ett tydligare sätt visa att förbudet mot att tillhandahålla vissa tjänster gäller *självständigt* och inte är det samma som att tillhandahålla tjänster knutna till listade varor som omfattas av exportförbud. En sådan lösning följer också direktivet närmare som också gör en skillnad på dessa tjänster i artikel 3(g) och finansiella tjänster i artikel 3(f).

### **Förbud mot kringgåenden § 5**

Problematiken med olika former av kringgående är centralt inom alla restriktiva åtgärder eftersom restriktiva åtgärder utan förbud mot kringgåenden enkelt kan kringgåas. Kommerskollegium ser därför positivt på att ett förbud mot kringgående även i fortsättningen bör finnas i en separat paragraf. Förbudet mot kringgående verkar av formuleringarna gällande syfte och effekt i punkterna 1-4 dock endast gälla i förhållande till frysta tillgångar och olika entiteter på sanktionslistan.

Kommerskollegium ser gärna att förbudet breddas och vill därför också lyfta fram det generella förbud som finns mot kringgåenden i artikel 12<sup>4</sup> i förordning 833/2014, som alltså gäller bredare än enbart för frysningar. Förbudet har motsvarigheter i flera andra restriktiva åtgärder. Det sista delen av artikeln 12 har tillkommit under 2024 och är en kodifiering av praxis som följer av EU-domstolens dom i *Afrasiabi*.<sup>5</sup>

Kommerskollegium anser att handlingsbeskrivningen i § 5 bör breddas, så att kringgåenden i förhållande till andra förbud än avseende frysningar omfattas, till exempel som artikel 12 i förordningen 833/2014. Det gäller inte minst kringgående av vid export av varor som får en tydlig handlingsbeskrivning om arbetet mot sådant kringgående ska vara verkningsfullt.

### **Undantag för humanitära, grundläggande mänskliga behov eller annat sådant stöd § 6**

Utredningen föreslår en separat lagparagraf med undantag för humanitära organisationer. Inte minst för de äldre förordningarna som saknar liknande undantag blir det här en säkerhetsventil som ska kunna användas direkt av tillämparen i begränsade fall.

Det är idag vanligt att även sanktionsregelverk från FN innehåller liknande undantag men det är en skillnad mellan de humanitära undantag som i det flesta fall kan tillämpas av exempelvis hjälporganisationer och dess banker (jfr artikel 2a i förordning 269/2014) och de undantag för grundläggande behov eller annan sådant stöd för fysiska personer som i regel behöver prövas från fall till fall av en myndighet (se exempelvis den prövning som Försäkringskassan är bemyndigat att göra enligt artikel 4 i förordning 269/2014). Det senare handlar typiskt sätt om medel för mat,

<sup>4</sup> Förbudet också att medvetet och avsiktligt delta i verksamhet vars syfte eller verkan är att kringgå förbud i denna förordning, inbegripet genom att delta i sådan verksamhet utan att uppsåtligt eftersträva detta syfte eller denna verkan, men med medvetenhet om att sådant deltagande kan ha detta syfte eller denna verkan och med godtagande av en sådan möjlighet.

<sup>5</sup> Domstolens dom av den 21 december 2011, *Afrasiabi* m.fl. C-72/11

hyra, betalning av skatter och avgifter, kostnader för juridiskt biträde och andra grundläggande behov som då behöver prövas från fall till fall. I flera fall är det här en språklig skillnad som inte finns med i den de svenska språkversionerna av förordningar där man inte gör skillnad på undantag som kan tillämpas av utan prövning och de som kräver tillstånd efter prövning av myndighet från fall till fall (jfr svenskan språkversions undantag med engelskans *exemptions* respektive *derogations*).<sup>6</sup>

Kommerskollegium anser att straffsanktion bör korrespondera mot tillståndsplikten i största mån och att man därför, om möjligt, bör skilja på de olika situationerna ovan även framgent.

### 3.3 Frysningsbegreppet

Kommerskollegium delar utredningens bild av att begreppet *frysning* inte har en klar svensk definition och att begreppet frysning i nuvarande sanktionslag inte bör föras in i den nya sanktionslagen.

Direktivet kräver att EU:s medlemsstater kriminaliserar överträdelse av EU:s restriktiva åtgärder och de innehåller bestämmelser om frysning och förverkande av tillgångar enligt nationell straffrätt. Direktivet syftar till att förenkla och harmonisera förfarandena för frysning och förverkande av tillgångar inom EU och till att säkerställa ett effektivt genomförande av EU:s restriktiva åtgärder. Direktivet är inriktat på *straffprocessuell frysning*, som avser beslag och förverkande av tillgångar i samband med brott, vilket skiljer sig fundamentalt från den preventiva frysning av tillgångar som typiskt sett förknippas med restriktiva åtgärder, där målet är att blockera användning och disponering penningmedel och ekonomiska resurser utan något straffrättsligt förfarande.

Utredningen konstaterar att det krav som direktivet ställer på straffprocessuell frysning har motsvarighet i svensk rätt genom exempelvis förverkande och beslag.

Kommerskollegium anser att det är viktigt att det straffprocessuella frysningsbegreppet inte får bli ledande för hur *frysning* ska tolkas generellt.

Utredningen lämnar inte mycket information om hur begreppet *frysning* ska förstås i motiven men utvecklar sin syn på begreppen i författningskommentaren.<sup>7</sup>

Kommerskollegium vill i sammanhanget framhålla skyldigheten att tolka nationell rätt mot bakgrund av europarättens ordalydelse och syfte även utanför det direkta tillämpningsområdet för den europeiska rättsakten enligt *Marleasing*-doktrinen.<sup>8</sup>

Begreppet *frysning* i förordningarna om restriktiva åtgärder är alltså brett och skiljer sig ifrån de straffprocessuella på flera punkter. Straffprocessuell frysning kräver någon form av beslut för verkställighet, i vart fall en misstanke om brott samt kan i vissa fall förändra äganderätten. Vidare är straffprocessuella frysningar i många fall direkt

<sup>6</sup> För den närmare skillnaden i innebörd, se stycke 76 i mål C-585/13 P *Europäisch-Iranische Handelsbank AG*.

<sup>7</sup> Se utredningen 196f

<sup>8</sup> *Marleasing SA* (mål C-106/89),

knutna till en gärning vilket ofta inte är fallet vid frysningar i avseende restriktiva åtgärder. Den frysning som avses i förordningarna om restriktiva åtgärder är framför allt en skyldighet för tredjeman att hindra eller att avstå från agerande som ger den fryste direkt eller indirekt tillgång till penningmedel eller andra ekonomiska resurser eller annars vinner förmån med dessa, men avser i regel inte att förändra ägandet som sådant. Skyldigheten att agera uppkommer direkt i och med listningen och utsträcks till så väl direkt som indirekt äganden eller kontroll från den fryste. På så sätt är det inte sällan skyldigheten att agera ofta kan gälla gentemot någon som kan befinna sig långt nedan för i kontrollkedjan.

Vägledning kommer alltid behöva sökas från EU-praxis som ofta har sammanställts i vägledningarna. Det viktigaste på området är rådets *EU Best Practices for the Effective Implementation of Restrictive Measures*<sup>9</sup>.

### **Ekonomiska resurser är ett vidare begrepp än egendom**

Utredningen förslår att *egendom* ska användas i stället för de separata begreppen *penningmedel* och *ekonomiska resurser*. Det ska dock inte innebära att begreppet ska förstås som snävare än de begreppen det ersätter. (utredningen s.196)

Kommerskollegium vill här särskilt poängtera att frysning inte enbart innefattar penningmedel eller ekonomiska resurser som ägs eller kontrolleras av de frysta. Frysning i avseende restriktiva åtgärder avser en begränsning i tiden för att på något sätt använda ekonomiska resurser för att erhålla penningmedel, varor eller tjänster eller varje annan förändring som skulle göra det möjligt att utnyttja penningmedlen.

Begreppet *ekonomiska resurser* är vidare och omfattar exempelvis *tjänster* om sådana kan medföra att den fryste kan erhålla penningmedel, varor eller tjänster. Frysning avseende restriktiva åtgärder kan även omfatta penningmedel och ekonomiska resurser som inte innehas eller tjänster som inte tillhandahålls för den frystes räkning utan även sådant innehav och tillhandahållande som medför förmån för den fryste.

## **3.4 Visselblåsarfunktion**

Utredningen föreslår att flera svenska myndigheter ( däribland Kommerskollegium) läggs till den i den svenska visselblåsarförordningen 2021:949.

Kommerskollegium ser visserligen också stora poänger med ett utökat samarbete mellan de svenska myndigheterna i frågor som rör oegentligheter inom sanktionstillämpningen.

Kommerskollegium hanterar dock endast undantag mot de restriktiva åtgärderna. Kommerskollegium anser därför att det vore lämpligare att samla ansvaret för visselblåsarfunktionen hos ett fåtal myndigheter som har ett tillsynsansvar och

<sup>9</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11623-2024-INIT/en/pdf/11623/24> 3 juli 2024  
11623/24



därigenom kan agera på information som kommer till myndighetens kännedom eller dela informationen vidare.

## 4 Sveriges skyldigheter enligt internationella investeringsavtal

Internationella investeringsavtal (IIA) ger utländska investerare särskilda rättigheter, såsom rättvis och skäligen behandling (*Fair and Equitable Treatment*, FET), skydd mot expropriation utan ersättning och icke-diskriminering. Dessa skydd är i Sveriges ingångna IIA – Sveriges bilaterala investeringsavtal, liksom Energistadgefördraget (*Energy Charter Treaty*, ECT) – ofta verkställbara genom tvistlösningsmekanismer mellan investerare och stat (*Investor-State Dispute Settlement*, ISDS), som gör det möjligt för investerare att direkt väcka talan mot stater vid internationella skiljedomstolar.

När beslut om restriktiva åtgärder – oavsett om de är multilaterala, såsom de internationella sanktioner som godkänts av FN:s säkerhetsråd, eller ensidiga internationella sanktioner, såsom de som införs genom beslut av EU:s ministerråd utan stöd i FN – påverkar utländska investeringar negativt, kan ovan nämnda skydd under ett IIA åberopas förutsatt att de påverkade tillgångarna kvalificerar sig som *investeringar* enligt ett IIA. Detta kan leda till krav på ekonomisk ersättning från staten om verkställande, såsom frysning eller förverkande, av de restriktiva åtgärderna påstås bryta mot de materiella skydd som garanteras enligt avtalet.

Sannolikheten för framgång med sådana krav påverkas dock i hög grad av de restriktiva åtgärdernas karaktär. Internationella sanktioner som godkänts av FN:s säkerhetsråd (multilaterala restriktiva åtgärder) har i allmänhet företräde framför motstridiga traktatsförpliktelser på grund av FN-stadgans överordnade ställning i folkrätten. Denna princip bekräftades av Internationella domstolen (ICJ) i *Lockerbie*-målet,<sup>10</sup> där det fastslogs att skyldigheter enligt en resolution från FN:s säkerhetsråd åsidosätter motstridiga rättigheter enligt internationella avtal. Följaktligen är det osannolikt att anspråk som härrör från effekterna av multilaterala internationella sanktioner når framgång mot en stat, eftersom de skyddas av internationell rätt.

Unilaterala internationella sanktioner, såsom de restriktiva åtgärder som införs av EU genom rådsbeslut utan stöd i ett beslut av FN:s säkerhetsråd, åtnjuter däremot inte samma grad av immunitet. ICJ:s dom i *Nicaragua*-fallet<sup>11</sup> illustrerar att unilaterala internationella sanktioner kan strida mot en stats fördragsförpliktelser (i nämnda fall ett frihandelsavtal), vilket ger investerare möjlighet att kräva kompensation om dessa åtgärder anses vara diskriminerande eller utgör expropriation utan ersättning. Eftersom det saknas stöd i FN-stadgan, utanför området för kollektivt självförsvar enligt

<sup>10</sup> Case Concerning Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (*Libya v. United States of America*), Provisional Measures, Order of 14 April 1992, I.C.J. Reports 1992, p. 114.

<sup>11</sup> Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (*Nicaragua v. United States of America*), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, p. 14.

artikel 51, för unilaterala internationella sanktioner, har sådana anspråk större möjlighet att nå framgång i en investeringstvist.

Det finns för närvarande ingen omfattande skiljedomspraxis som specifikt behandlar förhållandet mellan unilaterala internationella sanktioner och IIA. Med tanke på den nyliga ökande omfattningen, frekvensen och volymen av sådana åtgärder är det dock troligt att tvister av denna karaktär kommer att öka. Ett antal fall har redan börjat uppmärksammas, vilket tyder på att denna fråga blir alltmer relevant och som understryker betydelsen av att utredningens lagförslag utreds i ljuset av befintliga svenska IIA:s.

Kommerskollegium framhåller att restriktiva åtgärder, inklusive unilaterala restriktiva åtgärder som införts av EU genom rådsbeslut, under vissa förutsättningar kan innebära att Sverige i större utsträckning exponeras för krav på ersättning i internationella skiljeförfaranden. Denna risk är i grunden kopplad till en överlappning mellan traktatbaserad investeringsrätt och internationella sanktioner.

Sammanfattningsvis rekommenderar Kommerskollegium att en mer detaljerad utredning av Sveriges potentiella exponering för investeringstvister som uppstår till följd av genomförandet av EU:s restriktiva åtgärder mot enheter eller individer från tredje land genomförs. Detta är nödvändigt för att bättre kunna bedöma bestående risker, men också för att skapa samstämmighet mellan utredningens lagförslag och parallellt pågående politiska processer, såsom översynen av Sveriges befintliga IIA.

## 5 Anmälan av tekniska föreskrifter

Enligt 20 § 6 p. förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ska Regeringskansliet anmäla förslag till författningar i enlighet med de procedurer som följer av Sveriges EU-medlemskap eller av andra internationella överenskommelser, bland annat enligt proceduren i anmälningsdirektivet för tekniska föreskrifter, (EU) 2015/1535.

Tekniska föreskrifter enligt anmälningsdirektivet är bl.a. krav på varors egenskaper eller provning, begränsningar av varuanvändning, bestämmelser om återvinning av varor samt vissa förbudsbestämmelser.<sup>12</sup> Tekniska föreskrifter som inte anmälts fast de borde ha gjort det, saknar rättsverkan och kan inte tillämpas mot enskilda.<sup>13</sup> Tekniska föreskrifter som genomför EU-lagstiftning behöver inte anmälas, om inte ett utrymme till nationella lösningar har utnyttjats.<sup>14</sup>

I de remitterade författningsförslagen finns bl.a. bestämmelser om straffansvar för överträdelse mot förbud, skyldigheter och begränsningar som följer av EU-rätt eller internationell rätt om restriktiva åtgärder/internationella sanktioner. Bl.a. innefattas import, export, handel och transport med varor. Så som Kommerskollegium förstår det

<sup>12</sup> Anmälningsdirektivet artikel 1.1 (c), (d) och (f).

<sup>13</sup> EU-domstolens dom i mål C-95/14, *UNIC* (2015) p. 29.

<sup>14</sup> EU-domstolens dom i mål C-443/98, *Unilever* (2000) p. 29.

följer begränsningarna, förbuden eller skyldigheterna i sig av bestämmelserna i bakomliggande EU-rätt och inte av det remitterade underlaget. Utöver det träffar inte de restriktiva åtgärderna handeln på den inre marknaden. Under de förutsättningarna bedömer Kommerskollegium att förslaget inte omfattas av anmälningsplikt enligt direktiv (EU) 2015/1535.

## 6 Avslutande kommentarer

Sanktionsdirektivet sätter upp en miniminivå på vilka handlingar som ska vara straffbelagda samt de verktyg som ska vara på plats hos respektive medlemsstat. Som Kommerskollegium nämner ovan bedömer Kommerskollegium att utredningen följer direktivets miniminivå i frågor om sanktionsbrott. Kommerskollegium vill i sammanhanget framhålla att det i europarätten finns en skyldighet att genomföra en effektiv tillämpning av restriktiva åtgärder även utanför direktivets harmoniserade område som följer direkt av förordningarna och *Von Colson*-doktrinen<sup>15</sup>.

Straffrätt ligger utanför Kommerskollegiums kompetens och det är inte självklart att allt tillsynsarbete måste ske inom ramen för sanktionslagen. Kommerskollegium anser dock att det i så fall finns behov att säkerställa att det finns kompletterande administrativ tillsyn genom förelägganden, viten och sanktionsöverträdelseavgifter för de bestämmelser i förordningarna som inte bedöms utgöra sanktionsbrott för att den svenska implementeringen av EU:s förordningar ska kunna sägas vara helt och hållet effektiv. Kommerskollegium konstaterar att konkurrensskadeavgift finns reglerad i 3 kap. 5 § Konkurrenslagen (2008:579), och skattetillägg i 49 och 51 kap. Skatteförfarandelagen (2011:1244) som exempel.

**Beslut om yttrandet har fattats av tf. enhetschefen Petter Stålenheim i närvaro av utredarna Karl Ekenstaf och Magnus Andersson, föredragande. I den slutliga handläggningen av ärendet har chefsjuristen Jonas Jeppson samt utredarna Hannes Lenk och Katarina Paul deltagit.**

**Petter Stålenheim**

**Karl Ekenstaf**

---

<sup>15</sup> Domstolens dom av den 10 april 1984 *von Colson* (14/83).