



Datum: 2024-09-19
Diarienummer: 2024-15670-2

Mottagare:
Utrikesdepartementet
103 33 Stockholm
Referens:

Betänkandet Ny lag om internationella sanktioner: Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv (SOU 2024:46)

Säkerhetspolisen välkomnar betänkandet och har följande synpunkter på utredningens bedömningar och förslag. I övrigt har Säkerhetspolisen ingen erinran mot utredningens förslag.

Detta remissvars rubriksättning följer dispositionen och rubriksättningen i betänkandet, även om förtydligande underrubriker har lagts till vid behov. En följd av detta är att myndighetens synpunkter redogörs för utan inbördes rangordning.

Vad som anförs i detta remissvar i förhållande till bestämmelser i EU:s sanktionsförordningar som stipulerar olika slags förbud, skyldigheter och begränsningar, gäller i första hand det svenska genomdrivandet av frysningsstraffsanktioner och exportrelaterade sanktioner.

1.1 Förslag till ny lag om internationella sanktioner

Oklar syftning i handlingsbeskrivning rörande tekniskt bistånd och tjänster som rör varor

Säkerhetspolisen menar att ordet "dessa" framför "varor" i sista meningen i den föreslagna 3 § behöver strykas. Detta syftningsord är i sammanhanget överflödigt. Det medför därtill betydande otydlighet.

Syftningsordet får det att framstå som att någon som – i strid med ett förbud i en artikel i någon av EU:s sanktionsförordningar – har lämnat tekniskt bistånd (eller tillhandahållit annan tjänst) i förhållande till viss vara, inte kan hållas straffrättsligt ansvarig utan att dessförinnan eller samtidigt även ha importerat, exporterat, sålt, köpt, överfört, handlat med, transiterat eller transporterat den aktuella varan. Något sådant krav ställs inte upp i EU:s sanktionsförordningars olika förbud mot att lämna tekniskt bistånd eller tillhandahålla vissa typer av tjänster.

Otydlighet i förhållandet mellan en handlingsbeskrivning i förslaget till kringgåendebrott och vad som redan måste anses utgöra underlåtenhet att frysa angiven persons egendom

Säkerhetspolisen föreslår ett tillägg i 5 § 1 enligt följande.

"1. att, i annat fall än som avses i 3 § första stycket 2, använda, överföra till tredje part eller på annat sätt förfoga över egendom som direkt eller indirekt ägs, innehas eller kontrolleras av angivna personer [...] i syfte att undanhålla egendomen,"

Enligt Säkerhetspolisens bedömning är många typer av ageranden som omfattas av handlingsbeskrivningen i 5 § 1 redan kriminaliserade genom utredningens förslag till 3 § första stycket 2.

Datum: 2024-09-19

Diarienummer: 2024-15670-2

Om en fysisk person överför till exempel guld tillhörande en frysningsangiven person till tredje man är det inte frågan om ett kringgående av frysningskravet, utan om en direkt överträdelse av frysningskravet. Den fysiska personen har då underlåtit att frysa egendomen på det sätt hon är skyldig att göra. För att det inte ska råda några oklarheter kring detta behövs enligt Säkerhetspolisens bedömning ovan föreslaget tillägg.

Detta sagt är bestämmelsen i 5 § 1 på intet sätt onödig. En rad ageranden – framför allt när det kommer till ansvar för medhjälp, anstiftan och försök – torde omfattas av den föreslagna kriminaliseringen i 5 § 1, men inte av kriminaliseringen i 3 § första stycket 2.

Se vidare nedan om begreppet frysning och om behovet av att i den nya lagen skilja mellan penningmedel och andra ekonomiska resurser.

6.6 Påföljder och sanktioner för juridiska personer (artikel 7)

Säkerhetspolisen delar inte utredningens bedömning att bestämmelserna i 36 kap. 8–9 §§ brottsbalken fullt ut uppfyller de krav på påföljder och sanktioner för juridiska personer som följer av artikel 7 i direktivet.

Enligt förarbetena till nämnda bestämmelser ska beräkningen av ett företags finansiella ställning inte göras på koncernnivå eller liknande, utan endast utifrån antalet anställda och omsättningen etc. i den juridiska person i vilkens näringsverksamhet gärningen (sanktionsöverträdelsen) har begåtts.

Detta medför att en exporterande bolagskoncern kan organisera sig som så att handel med riskmarknader (inklusive av EU sanktionerade länder och prioriterade ”hubbar för kringgående”) delegeras att utföras av ett eller flera koncernbolag med ett begränsat antal anställda och en begränsad omsättning. Även om bolaget som är ansvarigt för exporten i fråga ingår i en koncern som utan tvekan bör anses kvalificera som ett större företag kan bolaget därmed undgå att kvalificera som sådant, varmed frågan om en förhöjd företagsbot över huvud taget inte aktualiseras.

Säkerhetspolisen menar att bedömningen av huruvida ett visst bolag kvalificerar som ett större företag bör utformas med hänsyn till huruvida bolaget ingår i en koncern eller annars har så kallade partnerbolag eller anknutna bolag. Så görs lämpligen i enlighet med principerna i bilagan till Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definition av mikroföretag samt små och medelstora företag (2003/361/EG), se särskilt artiklarna 2, 3.1-3 och 6.2.¹

6.12 Utredningsverktyg (artikel 13)

Utredningen har gjort bedömningen att bestämmelserna i sanktionsdirektivets artikel 13 inte föranleder något behov av lagstiftning.

Av nämnd artikel jämte direktivets beaktandesats 32 följer att medlemsstaterna, när så är lämpligt, ska tillse att brottsbekämpande myndigheter har tillgång till motsvarande särskilda utredningsverktyg som de som används för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten. Utredningens slutsats, att de generella reglerna om straffprocessuella tvångsmedel räcker för att möta direktivets krav, torde enligt Säkerhetspolisen inte ta tillräcklig hänsyn till nyttjandet av olika brottskataloger i den svenska regleringen av hemliga tvångsmedel.

¹ Angående denna rekommendation och hur den föreslås få betydelse inom andra områden i svensk lagstiftning, se SOU 2024:18 avsnitt 5.2.8 (s. 131 ff.) och s. 366 f.

Datum: 2024-09-19

Diarienummer: 2024-15670-2

Säkerhetspolisen menar att det finns skäl att i det fortsatta lagstiftningsarbetet närmare analysera i vilken utsträckning de nya sanktionsbrotten, i vart fall i den utsträckning de omfattas av 3 § 6 förordningen (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen, bör läggas till i sådana brottskataloger.

7.3.3 Frysning

En angiven persons egendom är föremål för begränsningar i hur egendomen får hanteras av den som har den i sin besittning oavsett myndighetsbeslut i det enskilda fallet

Säkerhetspolisen delar utredningens bedömning att nuvarande sanktionslags definition av begreppet frysning inte bör föras vidare till den nya lagen. Med anledning av *dels* legalitetsprincipens ställning i den svenska straffrätten, *dels* spridda missuppfattningar om vad frysning i praktiken innebär och vilka skyldigheter som uppkommer för den som har frusen egendom i sin besittning, finns det dock skäl att införa en definition av frysning i den nya svenska lagen. Till skillnad från vad utredningen anfört menar Säkerhetspolisen att en sådan definition snarare skulle utgöra en garant för än ett hot mot en unionskonform tolkning. Som minst bör betydelsen och konsekvenserna av en frysning beskrivas närmare i förarbetena till den nya lagen. En sådan beskrivning behöver utgå från hur frysning beskrivs i EU-rådets vägledande dokument och hur begreppet får förstås utifrån den relevanta rättspraxis som finns (se vidare nedan).

I syfte att belysa och tydliggöra ovan nämnda behov kommer Säkerhetspolisen i det följande att lämna synpunkter på vissa resonemang som utredningen anfört i sin motivtext.

Säkerhetspolisen instämmer i utredningens konstaterande att begreppet frysning kan betyda olika saker i olika sammanhang, och på vissa håll i sanktionsdirektivet ska förstås som straffprocessuell frysning. Säkerhetspolisen instämmer vidare i att sådan frysning i en svensk kontext säkras genom straffprocessuella tvångsmedel, t.ex. beslag, förvar och kvarstad. Begreppet straffprocessuell frysning ska enligt utredningen ställas mot begreppet administrativ frysning. Säkerhetspolisen noterar att detta är i enlighet med EU-rådets vägledning (se vidare nedan). Utredningen anför dock därefter att det i svensk rätt "synes saknas grund för att administrativt frysa egendom i form av kapitalvaror hos en angiven person." Utredningen drar vidare slutsatsen att detta skulle medföra att "underlåtenhet att frysa egendomen naturligtvis inte kan leda till straffansvar." Säkerhetspolisen delar inte fullt ut denna bedömning, av skäl som kommer framgå längre ned.

Vid sidan av vad som anges om frysning i motivtexten bör noteras att det i betänkandets författningskommentar (s. 198) finns en något annorlunda utveckling av begreppet frysning. Här tas utgångspunkt i definitionen av frysning i 3 § 1 lagen (2023:677) om frysning av tillgångar (frysninglagen). Säkerhetspolisen noterar att definitionen av frysning i den svenska frysninglagen inte motsvarar hur begreppet frysning ska förstås inom ramen för EU:s sanktionsförordningar.

Gällande hur frysningensbegreppet i EU:s sanktionsförordningar får förstås bör inledningsvis noteras att skyldigheten att hålla en angiven persons egendom frusen primärt riktar sig mot *andra* än den angivna personen själv. Detta är naturligt redan av den anledning att internationella sanktioner är ett utrikespolitiskt instrument avsett att användas mot personer som befinner sig utanför aktuell stats (eller unions) jurisdiktion. När det kommer till EU:s frysningssanktioner mot olika ryska personer med anledning av kriget i Ukraina, se framför allt förordning (EU) 294/2014, är det tydligt att de angivna personerna så gott som aldrig kan antas befinna sig i Sverige, men däremot kan äga eller

Datum: 2024-09-19

Diarienummer: 2024-15670-2

kontrollera olika typer av tillgångar i Sverige. Sådant ägande och sådan kontroll kan vara såväl direkt som indirekt, till exempel genom en eller flera juridiska personer (om just detta, se vidare under separat rubrik nedan).

Vägledning i frågan om vad som avses med administrativ frysning och vilka de praktiska konsekvenserna av en sådan frysning är, står att finna i EU-rådets mångåriga publikation kallad EU:s bästa praxis för effektivt genomförande av restriktiva åtgärder (eng. *EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures*), senast uppdaterad den 3 juli 2024, rådets dnr 11623/24 (hädanefter EUBP).

Till att börja med är det enligt EUBP viktigt att göra skillnad mellan frysning av

- penningmedel (eng. *funds*), vilket är ett i sanktionsförordningarna brett definierat begrepp som innefattar "finansiella tillgångar och ekonomiska förmåner av alla slag", inklusive kontanter och andra betalningsinstrument, kontotillgodohavanden, skuldförbindelser, värdepapper och krediter, samt
- andra ekonomiska resurser (eng. *economic resources*), såsom konsumtions- och kapitalvaror.²

Av EUBP följer att administrativ frysning av en angiven persons egendomar är en direkt följd av EU:s sanktionsförordningar (punkten 28). Det krävs alltså inte, såsom utredningen antyder, något svenskt förvaltningsbeslut för att ett visst kontotillgodohavande eller en viss kapitalvara som tillhör en frysningsangiven person ska anses vara föremål för administrativ frysning. De personer som är skyldiga att följa EU:s sanktionsförordningar och som besitter likvida medel eller kapitalvaror etc. tillhörande en frysningsangiven person får således inte hantera dessa egendomar hur som helst.

Att använda, handla med eller flytta frusna penningmedel är förbjudet utan tillstånd (EUBP punkten 45). När det kommer till andra ekonomiska resurser, såsom kapitalvaror, föreligger inte motsvarande strikta krav. Anledningen till detta är att syftet med att sådana ekonomiska resurser omfattas av frysning är att förhindra att de, på något sätt som gynnar den frysningsangivna personen, (1) omvandlas till penningmedel, t.ex. genom att säljas eller hyras ut, eller (2) används som parallell valuta eller ersättningsvaluta, vilket t.ex. kan ske genom byteshandel och liknande (EUBP punkten 53).

En individ som har en frysningsangiven persons kapitalvara i sin besittning och använder den för ändamål som *inte* riskerar att på något sätt gynna den frysningsangivna personen, torde inte anses bryta mot sanktionerna, även om tillstånd för användningen saknas (EUBP punkten 53 *in fine*). Av samma anledning anses den frysningsangivna personens egna personliga användning av sina frusna ekonomiska resurser – t.ex. boende i eget hus och körande av egen bil – inte omfattas av tillståndsplikt (EUBP punkten 54). Sådan personlig användning är alltså inte heller i strid med EU:s sanktionsförordningar. Däremot torde en hantering bestående i att utan tillstånd flytta en viss kapitalvara från en plats till en annan, på sätt som kan anses ägnat att göra det lättare för den frysningsangivna personen att tillskansa sig penningmedel med hjälp av kapitalvaran, utgöra en överträdelse av i första hand frysningsbestämmelsen i sig, i andra hand av kringgåendeförbudet (som återfinns i alla EU:s sanktionsförordningar).

² Noteras kan att det i flera svenska översättningar av EUBP på vissa ställen av misstag inte gjorts någon tydlig åtskillnad mellan de engelska begreppen *funds* och *economic resources*. Detta genom att det svenska begreppet tillgångar har används som översättning av engelskans *funds*, utan att det av översättningen framgår att vad som avses är penningmedel och inte andra ekonomiska resurser, såsom kapitalvaror. Detta kan i den svenska kontexten ha bidragit till en otydlighet kring innebörden av att en viss tillgång är föremål för frysning. Se t.ex. <https://data.consilium.europa.eu/doc/documents/ST-11623-2024-INIT/sv/pdf>.

Datum: 2024-09-19

Diarienummer: 2024-15670-2

Noteras kan att de punkter i EUBP som redogjorts för ovan har varit i stort sett oförändrade sedan i vart fall ett tiotal år. Därtill har flera av de principer som redogörs för i EUBP bekräftats av EU-domstolen i olika domar. Vad som framgår av EUBP i frågan om frysning torde utgöra gällande EU-rätt. När det kommer till en svensk kriminalisering av viss hantering av frusen egendom kan dock legalitetsprincipen anses kräva större tydlighet och förutsägbarhet än vad EU-rätten i dagsläget erbjuder.

Den definition av frysning som återfinns i 3 § 1 lagen (2023:677) om frysning av tillgångar (frysninglagen) överensstämmer inte med hur begreppet frysning ska förstås inom ramen för EU:s sanktionslagstiftning. Enligt frysninglagen träffas den angivna personen av ett förbud att förfoga över sina tillgångar. Detta förbud utsträcks till juridiska personer som den frysningsangivna personen äger eller kontrollerar, samt till juridiska eller fysiska personer som annars agerar i stället för eller på uppdrag av en sådan juridisk person eller av den frysningsangivna personen. Någon annan träffas inte av förfogandeförbudet. Förbudet träffar således långt ifrån alla som kan tänkas ha den frysningsangivna personens egendom i sin besittning. Vidare görs i frysninglagen inte heller åtskillnad mellan penningmedel och andra ekonomiska resurser. Förfogandeförbudet är totalt i den meningen att det inte görs några undantag för personligt bruk av t.ex. en bostad eller bil, eller ens av konsumtionsvaror som kläder och mat. I stället framgår av 14 § frysninglagen att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer (vilket enligt tillhörande förordning är Försäkringskassan) på begäran av den angivna personen får besluta om undantag från frysning. Sådant undantag får dock endast beslutas om det är nödvändigt för att tillgodose grundläggande behov eller, om det finns särskilda skäl, för att betala extraordinära kostnader. Sammanfattningsvis finns flera skäl till att definitionen av frysning i frysninglagen inte bör vägleda det fortsatta lagstiftningsarbetet gällande nya sanktionslagen.

Utredningens förslag tar inte hänsyn till skillnaderna i vad en frysning medför, beroende på om egendomen utgörs av penningmedel eller andra ekonomiska resurser

Som anfördes i föregående avsnitt är det enligt EUBP viktigt att göra skillnad mellan frysning av penningmedel och frysning av andra ekonomiska resurser, såsom konsumtions- och kapitalvaror.

Utredningen har i sitt förslag till svenskt straffbud slagit ihop direktivets båda begrepp penningmedel och ekonomiska resurser, och ersatt dessa med begreppet egendom.³ Det kan ifrågasättas om det går att konstruera ett fullgott svenskt straffbud utan att de båda typerna av egendomar särskiljs, eftersom konsekvenserna av en frysning skiljer sig åt mellan de båda egendomsslagen.

I förarbetena bör redogöras för hur frysningssanktioner även kan omfatta icke angivna juridiska personer som befinner sig nedströms i ägarkedjor

I EUBP punkterna 62-70 redogörs för hur frysningssanktioner mot en viss angiven fysisk eller juridisk person får effekt i förhållande till juridiska personer som den angivna personen direkt eller

³ Angående detta, se framför allt författningskommentaren s. 196; egendomsbegreppet hanteras inte för sig i betänkandets motivtext.

Datum: 2024-09-19

Diarienummer: 2024-15670-2

indirekt äger eller annars kontrollerar. Med ägande/ägare avses här i korthet att den angivna personen direkt eller indirekt kontrollerar 50% eller mer av rösterna i den juridiska personen i fråga.⁴

Av de ovan nämnda punkterna i EUBP följer att om en juridisk persons yttersta ägare är en angiven person, så är den juridiska personens egendom föremål för frysning på precis samma sätt som den angivna personens egendom. Likadant kan det förbud mot att direkt eller indirekt tillgängliggöra ekonomiska resurser till den angivna personen medföra att det är förbjudet att handla med den juridiska personen.

Frysningssanktioner – i betydelsen *både* en skyldighet att hålla viss egendom frusen *och* ett förbud mot att tillgängliggöra egendom (och då inte endast den redan frusna egendomen, utan även annan/ny egendom) i förhållande till viss person – kan med andra ord sägas ha stor inverkan nedströms i ägarkedjor. Att så är fallet redogörs inte för i betänkandet.⁵ De i EUBP redovisade aspekter angående detta är mycket viktiga för att sanktionerna ska få avsedd effekt.

Med hänsyn till legalitetsprincipen måste det straffbara området för den nya föreslagna kriminaliseringen vara förutsebart. Det finns därför starka skäl att detaljredogöra för principerna i EUBP i förarbetena till den nya lagen.

7.4 Straffbestämmelser och därtill anknyttande regler

Frågan om sanktionsbrottslighetens art lämnas obesvarad

Säkerhetspolisen saknar i detta kapitel en analys av arten av olika typer av sanktionsbrott, eller med andra ord när en frihetsberövande påföljd ska presumeras även vid lägre straffvärden. Säkerhetspolisen ser ett behov av sådan vägledning i den nya lagens förarbeten och menar härvid att de av utredningen föreslagna sanktionsbrotten bör anses utgöra så kallade art-brott.

7.4.1 Den grundläggande utformningen av straffbestämmelserna

Behov av kompletterande straffbud då utredningens förslag leder till att gärningar som i dag är kriminaliserade inte längre skulle vara det

Säkerhetspolisen välkomnar användningen av handlingsbeskrivningar i straffbestämmelserna i den nya lagen. De handlingsbeskrivningar som föreslås motsvarar vad som ska kriminaliseras enligt EU:s sanktionsdirektiv. Mot bakgrund av att EU:s sanktionsdirektiv är ett minimidirektiv är det dock naturligt att det finns exempel på förbud i EU:s sanktionsförordningar som träffar fysiska personer, inklusive företagsledare och andra ansvariga för juridiska personers näringsverksamhet, men som inte omfattas av direktivets förslag till handlingsbeskrivningar. Sådana förbud omfattas därmed inte heller av utredningens förslag till kriminalisering. Detta särskilt i ljuset av legalitetsprincipens förbud mot analog tillämning av objektiva rekvisit i straffbud.

För att belysa och understryka ovanstående följer här några exempel på förbud i EU:s Rysslandssanktioner (EU 833/2014) som enligt Säkerhetspolisens bedömning inte omfattas av

⁴ Frågan om när det föreligger indirekt kontroll av en majoritet av rösterna i aktiebolag etc. är komplex, och har beskrivits närmare i andra sammanhang, se t.ex. prop. 2022/23:116 Ett granskningsssystem för utländska direktinvesteringar till skydd för svenska säkerhetsintressen.

⁵ Tvärtom talar de exempel som ges angående vad som är ett förbjudet tillgängliggörande av egendom snarast i motsatt riktning, jfr författningskommentaren avseende 3 § första stycket punkten 1 förslaget till lag om internationella sanktioner (s. 197f.). Noteras kan att det i författningskommentaren avseende 3 § första stycket punkten 2 samma lag redogörs i detalj för när en person ska anses direkt eller indirekt äga eller annars kontrollera en juridisk person (s. 198f.); där framgår dock aldrig varför frågan om ägande eller kontroll är viktig i sammanhanget.

Datum: 2024-09-19

Diarienummer: 2024-15670-2

utredningens förslag på kriminalisering, men som omfattas av nuvarande straffbud i 8 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner:

- **Artikel 2f punkten 1** – förbud för operatörer i EU att sända eller möjliggöra, underlätta eller på annat sätt bidra till sändning av medieinnehåll som är skapat av något av de ryska mediebolag som finns listat i förordningens bilaga XV, samt **punkten 3** – förbud att marknadsföra produkter eller tjänster i medieinnehåll som producerats av något av dessa bolag.⁶
- **Artikel 3a punkten 1 sats a och punkten 2 sats a** – förbud mot att köpa aktier i bolag etablerade utanför EU som är verksamma i den ryska energisektorn respektive den ryska sektorn för mineralutvinning.⁷
- **Artikel 3q punkten 1** – förbud att direkt eller indirekt sälja eller på annat sätt överföra äganderätt till tankfartyg, om fartyget av den andra parten avses nyttjas för transport av råolja och vissa andra petroleumprodukter till någon i Ryssland eller för användning i Ryssland.
- **Artikel 3s punkten 1 satserna b-d och h** – förbud att på olika sätt interagera med fartyg som är angivna i förordningens bilaga XLII.⁸
- **Artikel 5aa punkterna 1a och 1b** – förbud att vara styrelseledamot eller liknande i bolag med vissa typer av kopplingar till ryska staten.⁹
- **Artikel 5t punkten 1 (i ljuset av punkten 2)** – förbud för politiska partier, frivilligorganisationer (*eng.* NGOs) och mediebolag i EU att ta emot donationer, ekonomiska bidrag eller annat ekonomiskt stöd som direkt eller indirekt härstammar från ryska staten eller från juridiska personer som kontrolleras av ryska staten, eller som agerar på uppdrag av ryska staten.
- **Artikel 11** – förbud att tillmötesgå vissa krav på kompensation etc. enligt avtal eller i transaktioner vars genomförande påverkats av sanktionerna.

Att ovanstående förbud, med flera, inte omfattas av den föreslagna kriminaliseringen är en brist. Medlemsstaterna är, enligt var och en av EU:s sanktionsförordningar, skyldiga att fastställa regler om effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga eller administrativa påföljder (såsom straff eller sanktionsavgifter) för överträdelser av bestämmelser i sanktionsförordningarna (förbud såväl som påbud). I EU:s Rysslandssanktioner har bestämmelsen härom – artikel 8 punkten 1 – skärpts ytterligare och ställer numera även krav på att medlemsstaterna i sin nationella rätt föreskriver lämpliga åtgärder för förverkande av vinning från sådana överträdelser. Sverige riskerar, även med utredningens förslag till ny sanktionslag, att inte anses leva upp till dessa krav.

Det kan mot bakgrund av vad som anförts i detta avsnitt enligt Säkerhetspolisen finnas skäl att, vid sidan av de straffbestämmelser utredningen föreslår, i den nya sanktionslagen införa en mer allmänt hållen straffbestämmelse som avser övriga typer av förbudsbestämmelser i EU:s sanktionsförordningar.

⁶ Att dessa mediebolag omfattas av definitionen av angivna personer, och därav av straffbudet i 3 § första stycket 1 utredningens förslag till ny lag om internationella sanktioner är inte tillräckligt för att agerande i strid med artikel 2f ska anses omfattas av den föreslagna kriminaliseringen

⁷ Ett köp av aktier, t.ex. på en börs i tredje land, kan rimligen inte likställas med att bedriva finansiell verksamhet, vilket är den handlingsbeskrivning i utredningens förslag till straffbud som ligger närmast nu aktuellt förbud, jfr 3 § andra stycket 1 utredningens förslag till ny lag om internationella sanktioner.

⁸ Att t.ex. ta arbete på ett sådant fartyg skulle dock möjligen kunna anses utgöra ett förbudet tillhandahållande av tjänst enligt 3 § andra stycket 1 utredningens förslag till ny lag om internationella sanktioner.

⁹ Att vara styrelseledamot i sådant bolag skulle sannolikt i vissa fall kunna anses omfattas av handlingsbeskrivningen i 3 § andra stycket 1 utredningens förslag till ny lag om internationella sanktioner (tillhandahållande av andra tjänster), men det torde kräva att åklagaren kan visa på att konkreta tjänster (rådgivning, deltagande i beslut, etc.) har tillhandahållits, inte endast att personen haft ett uppdrag och erhållit ersättning för det.

Datum: 2024-09-19

Diarienummer: 2024-15670-2

Behov av nytt regelverk för tillsyn då underlåtenhet att efterleva olika skyldigheter och begränsningar regelmässigt inte omfattas av risk för påföljd

Säkerhetspolisen välkomnar att utredningens förslag på straffbud inte endast omfattar överträdelse av förbud (jfr 8 § lagen om vissa internationella sanktioner), utan även agerande i strid med skyldigheter, begränsningar och i beviljade tillstånd uppsatta villkor.

Säkerhetspolisen noterar dock att majoriteten av EU:s sanktionsförordningar innehåller skyldigheter och begränsningar som inte omfattas av handlingsbeskrivningarna i utredningens föreslagna straffbud. Några exempel på detta från EU:s Rysslandssanktioner är enligt Säkerhetspolisens bedömning följande.

- **Artikel 2f punkten 2** – krav på att alla sändnings- och distributionsarrangemang med de ryska mediebolag som finns listade i bilaga XV tillfälligt upphävas.
- **Artikel 5r punkten 1** – skyldighet för juridiska personer i EU som ägs till 40% eller mer av en rysk juridisk eller fysisk person att kvartalsvis rapportera alla överföringar av medel till ett samlat värde överstigande EUR 100 000 som, i en eller flera transaktioner, gjorts ut ur unionen.
- **Artikel 6b punkten 1** – skyldighet för fysiska och juridiska personer i EU att, med vissa begränsade undantag, inom två veckor från att de erhållit kunskap därom, lämna alla uppgifter som skulle underlätta genomförandet av förordningen till behörig myndighet i den medlemsstat de är bosatta eller befinner sig och samarbeta med samma myndighet vid kontroller av dessa uppgifter.
- **Artikel 8a** – skyldighet för fysiska och juridiska personer i EU att göra sitt yttersta för att tillse att juridiska personer som de äger eller kontrollerar, och som finns utanför EU, inte deltar i aktiviteter som undergräver sanktionerna.
- **Artikel 12g** – skyldighet för fysiska och juridiska personer i EU att vid export av vissa typer av varor till tredjeländer i försäljningsavtal införa klausul om förbud mot vidareexport till Ryssland eller för användning i Ryssland.
- **Artikel 12ga** – skyldighet motsvarande den i 12g fast i förhållande till immateriella rättigheter, såsom licenser etc.
- **Artikel 12gb punkterna 1 och 2** – skyldighet för fysiska och juridiska personer i EU som exporterar produkter på den så kallade slagfältlistan till andra än ett begränsat antal partnerländer, att från och med den 26 december 2024 vidta lämpliga åtgärder för att identifiera och bedöma riskerna för förbjuden avledning eller vidareexport till eller för användning i Ryssland (dvs. ett slags skyldighet att implementera ett internt regelefterlevnadsprogram, eng. *internal compliance program*).
- **Artikel 12gb punkten 3** – skyldighet för alla fysiska och juridiska personer i EU att tillse att juridiska personer som de äger eller kontrollerar, som finns utanför EU och som handlar med produkter på slagfältlistan, från och med 26 december 2024 vidtar sådana åtgärder som avses i artikel 12gb punkten 1.

Enligt nuvarande svensk sanktionslagstiftning omfattas underlåtenhet att efterleva ovanstående typer av skyldigheter varken av kriminalisering eller risk för av förvaltningsmyndighet beslutad sanktionsavgift eller liknande. Detsamma gäller enligt utredningens förslag till ny lag om internationella sanktioner. Sverige kan därmed, varken i dag eller med utredningens förslag till ny sanktionslag, sägas fullt ut leva upp till kraven i artikel 8 punkten 1 EU:s Rysslandssanktioner.

Datum: 2024-09-19

Diarienummer: 2024-15670-2

Den omständigheten att en handfull förvaltningsmyndigheter redan i dag har fått i uppdrag av regeringen att utöva tillsyn över viss sanktionsefterlevnad¹⁰ föranleder ingen annan bedömning. Dessa tillsynsuppdrag är begränsade till specifika förbud, och då ofta sådana som inte genomförs direkt genom EU:s sanktionsförordningar utan genom svensk kompletterande lagstiftning. Vidare saknar tillsynsuppdragen koppling till befintliga regelverk för tillsyn, varför myndigheterna i huvudsak saknar möjlighet att till exempel meddela föreläggande, återkalla tillstånd eller fatta beslut om sanktionsavgift.

Det kan enligt Säkerhetspolisen anses föreligga ett behov av att införa ett eller flera nya regelverk för tillsyn av sanktionsefterlevnad hos svenska verksamhetsutövare. Detta i syfte bland annat

- att en verksamhetsutövare, som misstänks bryta mot något förbud eller underlåta att efterleva en skyldighet eller begränsning som redogörs för i EU:s sanktionsförordningar, ska kunna föreläggas att till ansvarig myndighet inkomma med kompletterande information av olika slag, vid behov vid äventyr av vite,
- att verksamhetsutövare som konstaterats bryta mot någon relevant bestämmelse i sanktionsförordningarna ska kunna föreläggas att vidta rättning, vid behov vid äventyr av vite, samt
- att ansvarig myndighet vid allvarigare överträdelser ska kunna ålägga en verksamhetsutövare sanktionsavgift.

Ett nytt tillsynsregelverk, liksom de olika förvaltningsmyndigheternas tillsynsuppdrag, borde omfatta efterlevnad av såväl förbud som skyldigheter och begränsningar i sanktionslagstiftningen samt av villkor i meddelade tillstånd

I ett framtida mer välutvecklat tillsynsregelverk bör tillsynsmyndigheternas uppdrag inte vara begränsade till att omfatta endast en viss typ av förbud eller en viss typ av skyldigheter. I stället borde tillsynsuppdragen vara allmänt hållna.

Uppdragen bör kunna omfatta även sådana överträdelser som omfattas av den av utredningen föreslagna kriminaliseringen.

En möjlighet för en eller flera förvaltningsmyndigheter att ålägga juridiska personer sanktionsavgifter för överträdelser av internationella sanktioner skulle sannolikt bidra till en kraftigt förbättrad regelefterlevnad. Detta bland annat eftersom majoriteten av sanktionsöverträdelser torde begås i näringsverksamhet samt att utkrävande av straffrättsligt ansvar för brott som begås i näringsverksamhet många gånger kan vara såväl resurskrävande som förenat med bevismässiga svårigheter, särskilt när det kommer till att styrka den misstänkta fysiska personens uppsåt.

Därtill skulle en mer effektiv tillsyn sannolikt bidra till att på sikt reducera antalet i Sverige etablerade täckbolag involverade i sanktionerade länders nätverk för olovlig produkt- och teknikanskaffning.

¹⁰ Se t.ex. 7 § förordningen (2014:1448) om vissa sanktioner mot Ryssland och 15 § förordningen (2007:704) om vissa sanktioner mot Iran.

Datum: 2024-09-19

Diarienummer: 2024-15670-2

7.4.4 Möjlighet att lägga samman flera gärningar till ett grovt brott

Säkerhetspolisen välkomnar utredningens förslag och håller i allt väsentligt med om utredningens resonemang.

Säkerhetspolisen noterar dock att det i den tillhörande författningskommentaren anges att "det ska ha varit frågan om situationer där gärningen – om den hade vidtagits i ett sammanhang – hade bedömts som grovt brott" (ibid.). Även om den föreslagna lagtexten inte uppställer något krav på uppsåt ger detta uttalande vid handen att upprepade grovt oaktsamma sanktionsbrott inte skulle kunna läggas samman och tillsammans anses utgöra ett mer allvarligt brott enligt nu aktuell bestämmelse. Hade detta varit utredningens avsikt torde kravet på uppsåt även omnämnts i motivtexten, liksom i förslaget till lagtext.

Detta yttrande har beslutats av chefsjuristen Per Lagerud. I den slutliga beredningen har även biträdande rättsenhetschefen Ewa Bokwall deltagit. Verksjuristen Robert Tolonen Scherman har varit föredragande.