

Ny lag om internationella sanktioner

Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv

Betänkande av 2023 års sanktionsutredning

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:46

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0960-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-0961-1 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utrikesdepartementet

Regeringen beslutade den 22 juni 2023 att uppdra åt en särskild utredare att analysera behovet av och lämna förslag till de författningsändringar och eventuella andra åtgärder som behövs för att genomföra ett EU-direktiv om kriminalisering av överträdelser av EU:s sanktioner.

Justitierådet Petter Asp förordnades den 23 juni 2023 som särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 3 oktober 2023 rättssakkunniga Elin Dalenius (Justitiedepartementet) och Fanny Häggström (Utrikesdepartementet).

Som experter i utredningen förordnades från och med den 3 oktober 2023 föredraganden Anna Edholm (Riksdagsförvaltningen), vice chefsåklagaren Hans Ihrman (Åklagarmyndigheten), advokaten Joakim Lundqvist, verksamhetsjuristen Karin Engstrand (Tullverket), hovrättsrådet Mari-Ann Roos (Svea hovrätt) och verksamhetsexperten Solveig Forss (Polismyndigheten).

Hovrättsassessorn Emelie Hansell har varit utredningens sekreterare från och med den 10 juli 2023.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna och de sakkunniga. Vi använder därför vi-form i betänkandet. Experterna och de sakkunniga har också i huvudsak ställt sig bakom de redovisade förslagen och övervägandena. Skilda uppfattningar i enskildheter och beträffande formuleringar har förekommit utan att detta har behövt komma till särskilt uttryck i betänkandet.

Utredningen, som har antagit namnet 2023 års sanktionsutredning, får härmed överlämna betänkandet *Ny lag om internationella sanktioner, Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv*, SOU 2024:46. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i juni 2024

Petter Asp

/Emelie Hansell

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	17
1 Författningsförslag.....	21
1.1 Förslag till ny lag om internationella sanktioner	21
1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	28
1.3 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	30
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:677) om frysning av tillgångar	31
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	33
2.1 Utredningsuppdraget.....	33
2.2 Utredningens arbete	34
2.3 Betänkandets disposition.....	34
3 Sanktionsdirektivet – en översikt.....	37
3.1 Sanktionsdirektivets övergripande syften	37
3.2 Innehållet i sanktionsdirektivet	38
4 Regleringen av internationella sanktioner på internationell nivå, EU-nivå och nationell nivå	51
4.1 Inledning	51

4.2	Allmänt om regler och principer rörande EU:s kompetens	51
4.2.1	Kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna.....	51
4.2.2	Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken	52
4.2.3	Sekundärrätten	53
4.2.4	Lagstiftningsförfarandet	55
4.3	Reglerna om internationella sanktioner	55
4.3.1	Allmänt om sådana sanktioner som avses i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner	55
4.3.2	EU:s kompetens att besluta om sanktioner	57
4.3.3	Internationella sanktioner beslutade eller rekommenderade av FN och deras förhållande till EU rätten	58
4.3.4	Sammanfattning	61
5	Särskilt om legalitetsprincipen och blankettstraffbud	63
5.1	Inledning	63
5.2	Legalitetsprincipen	63
5.3	Blankettstraffbud.....	65
5.3.1	Definition	65
5.3.2	Rättslig reglering	65
5.3.3	Kategorisering av blankettstraffbud utifrån deras uppbyggnad	66
5.3.4	För- och nackdelar med olika typer av blankettstraffbud	68
5.3.5	Genomförande av EU-direktiv	69
6	Behovet av lagstiftning	71
6.1	Inledning	71
6.2	Kriminaliseringsförpliktelse (artikel 3).....	71
6.2.1	Artikel 3 i huvuddrag	72
6.2.2	De nuvarande straffbestämmelserna i sanktionslagen	72

6.2.3	Straffbestämmelserna i sanktionslagen bör, även om de redan i dag kan anses uppfylla direktivets krav, utformas på ett mer direktivnära sätt	74
6.2.4	Det krävs inte någon lagstiftning för att genomföra artikel 3(4)	75
6.3	Osjälvständiga brottsformer (artikel 4).....	77
6.4	Påföljder för fysiska personer (artikel 5).....	78
6.4.1	Straffskalan enligt 8 § sanktionslagen.....	78
6.4.2	Det fordras ingen lagstiftning för att genomföra artikel 5(1) och 5(2), men däremot för att genomföra artikel 5(3) a)–e)	78
6.4.3	Det krävs ingen lagstiftning för att genomföra artikel 5(5)	80
6.5	Ansvar för juridiska personer (artikel 6)	81
6.5.1	Bestämmelserna om företagsbot	81
6.5.2	Reglerna om företagsbot uppfyller kraven i artikel 6 om ansvar för juridiska personer	83
6.6	Påföljder och sanktioner för juridiska personer (artikel 7)	84
6.6.1	Företagsbotens beräkning.....	85
6.6.2	Bestämmelserna om företagsbotens beräkning och förhöjd företagsbot uppfyller kraven i artikel 7	87
6.7	Försvårande omständigheter (artikel 8)	88
6.7.1	Bestämmelser i 29 kap. brottsbalken	88
6.7.2	Särskilt om den internationella regleringen gällande organiserad brottslighet (jfr artikel 8 a)	91
6.7.3	Bestämmelserna i 29 kap. brottsbalken uppfyller kraven i artikel 8 om försvårande omständigheter.....	92
6.8	Förmildrande omständigheter (artikel 9)	93
6.8.1	Regleringen om påföljds lindring vid medverkan vid utredningen av brott	93

6.8.2	Bestämmelserna i 29 kap. 5 a § brottsbalken uppfyller kraven i artikel 9	96
6.9	Frysning och förverkande (artikel 10)	97
6.9.1	Svensk rätt uppfyller kraven på förverkande enligt artikel 10(1)	97
6.9.2	Svensk rätt uppfyller kraven på frysning enligt artikel 10(1)	99
6.9.3	Svensk rätt uppfyller kraven på frysning och förverkande enligt artikel 10(2)	100
6.10	Preskriptionstider (artikel 11)	101
6.10.1	Bestämmelserna om preskription i 35 kap. brottsbalken.....	101
6.10.2	Bestämmelserna i 35 kap. brottsbalken uppfyller kraven i artikel 11	102
6.11	Svensk domstols behörighet (artikel 12)	103
6.11.1	Bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken uppfyller kraven i artikel 12(1)	103
6.11.2	Bestämmelsen i artikel 12(2) medför inget behov av lagstiftning.....	104
6.11.3	Bestämmelserna i förordningen om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden inom Europeiska unionen uppfyller kraven i artikel 12(3).....	105
6.11.4	Bestämmelsen i artikel 12(4) medför inget behov av lagstiftning.....	106
6.12	Utredningsverktyg (artikel 13).....	106
6.13	Rapportering av överträdelser (artikel 14)	108
6.13.1	Innehållet i artikel 14	108
6.13.2	Visselblåsardirektivets materiella tillämpningsområde.....	108
6.13.3	Visselblåsarlagen.....	109
6.13.4	Offentlighets- och sekretesslagen.....	116
6.13.5	Reglerna i visselblåsarlagen uppfyller kraven artikel 14	117

6.13.6	Särskilt om kvalificerad tystnadsplikt och personuppgiftsbehandling m.m.	119
6.13.7	Det finns ett behov av att regeringen meddelar kompletterande föreskrifter om behöriga myndigheter på området för internationella sanktioner	120
6.14	Samordning och samarbete mellan behöriga myndigheter (artikel 15)	122
6.14.1	Behovet av lagstiftning med anledning av direktivet	122
6.14.2	Om behovet av samordning m.m.	122
6.15	Samarbete mellan EU:s medlemsstater och olika institutioner inom EU (artikel 16)	128
6.16	Statistiska uppgifter (artikel 17)	129
6.17	Ändring av direktivet (EU) 2018/1673 (artikel 18)	130
7	Förslag	131
7.1	Övergripande övervägande om lagstiftningens utformning.....	131
7.2	Den nya lagens tillämpningsområde	132
7.3	Vissa begrepp i den nya lagen.....	132
7.3.1	Internationella sanktioner.....	133
7.3.2	Angivna personer, enheter eller organ	133
7.3.3	Frysning	134
7.4	Straffbestämmelser och därtill anknyttande regler	138
7.4.1	Den grundläggande utformningen av straffbestämmelserna	138
7.4.2	Skuldkravet	140
7.4.3	Straffskalornas utformning	141
7.4.4	Möjlighet att lägga samman flera gärningar till ett grovt brott.....	145
7.4.5	Undantagsregel.....	148
7.4.6	Osjälvständiga brottsformer	149
7.4.7	Åtalsprövningsregel.....	150
7.4.8	Bestämmelse om anmälningsplikt	151

7.4.9	Förverkande från annan än ägaren	158
7.5	Genomförande av internationella sanktioner som inte gäller direkt här i landet	158
7.5.1	Tidigare överväganden om genomförande av beslut och rekommendationer om internationella sanktioner	158
7.5.2	Sanktionslagens regler om genomförande av internationella sanktioner genom regeringsförordningar	162
7.5.3	Bestämmelserna om förordnandets omfattning bör förenklas	164
7.5.4	Bestämmelserna om när regeringen ska upphäva ett förordnande eller föreskrifter som meddelats med stöd av ett sådant	166
7.5.5	Bestämmelsen om undantag	167
7.6	Övriga regler i sanktionslagen som bör föras vidare till den nya lagen	169
7.6.1	Bestämmelserna om Tullverkets befogenheter vid överträdelser av förbud mot in- och utförsel	169
7.6.2	Bestämmelsen om civilrättsliga avtals retroaktiva verkan	172
7.6.3	Bestämmelserna om interimistiska åtgärder.....	173
7.6.4	Bestämmelserna om avvisning.....	173
7.6.5	Bestämmelsen om tillkännagivande	176
7.7	Förslag till ändringar gällande annan lagstiftning.....	178
7.7.1	Förslag till ändring i 2 kap. 5 § brottsbalken	178
7.7.2	Förslag till ändring i 8 kap. 3 § utlänningslagen ..	179
7.7.3	Förslag till ändring i lagen om frysning av tillgångar.....	179
7.7.4	Behovet av ändringar i övriga författningar m.m.....	182
7.8	Frågan om ändring av straffskalor i närliggande lagstiftning	183

8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	185
9	Konsekvensbeskrivning	187
10	Författningskommentarer	191
10.1	Förslaget till lag om internationella sanktioner	191
10.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	219
10.3	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	220
10.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:677) om frysning av tillgångar	221
 Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:96	225
Bilaga 2	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1226	229
Bilaga 3	Lista över EU:s sanktionsregimer	245
Bilaga 4	Sammanställning över myndigheters yttranden i fråga om samordning och samarbete mellan myndigheter och olika EU-institutioner samt statistikföring	263

Sammanfattning

2023 års sanktionsutredning har haft i uppdrag att analysera behovet av och lämna förslag till de författningsändringar och eventuella andra åtgärder som behövs i bl.a. lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen) för att genomföra 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). Internationella sanktioner, ofta även benämnda restriktiva åtgärder, innebär att begränsningar införs i handlingsfriheten bl.a. för en stat eller fysiska eller juridiska personer genom ett beslut eller en rekommendation av Förenta nationerna eller ett beslut av Europeiska unionen. Exempel på internationella sanktioner är frysning av tillgångar och reserestriktioner. Överträdelse av internationella sanktioner kan föranleda straff.

Bland de frågor som måste övervägas till följd av sanktionsdirektivet anges i utredningsdirektiven om det finns ett behov av att utvidga det straffbelagda området, av att förändra straffskalorna för brotten och av att kriminalisera vissa osjälvständiga brottsformer, så som försök, medhjälp och anstiftan. Vidare lyfts i direktiven frågor om samarbete och informationsutbyte mellan olika myndigheter samt frågan om det bör införas en anmälningsskyldighet för myndigheter som upptäcker eller misstänker brott i form av överträdelser av regler om internationella sanktioner.

Krav enligt sanktionsdirektivet som inte kräver några lagändringar

Sanktionsdirektivet innehåller en rad artiklar som inte kräver några lagändringar. Det gäller bl.a. artiklarna om preskriptionstider för brott, svensk domstols behörighet, ansvar och sanktioner för juridiska personer, försvårande och förmildrande omständigheter som ska beaktas vid straffets bestämmande samt kravet på effektiva och proportionerliga utredningsverktyg (såsom straffprocessuella tvångsmedel).

Vidare innehåller direktivet bestämmelser om samordning och samarbete mellan en medlemsstats myndigheter och olika institutioner inom EU samt om statistikföring. Regeringen bedöms genom den s.k. restkompetensen kunna meddela erforderliga föreskrifter om detta.

För att direktivet ska genomföras fullt ut bör regeringen, med stöd av 6 kap. 1 § lagen (2021:890) om skydd för person som rapporterar missförhållanden, meddela kompletterande föreskrifter i förordningen om skydd för person som rapporterar missförhållanden och i dess bilaga i fråga om behöriga myndigheter och deras ansvarsområden.

En ny lag om internationella sanktioner ska införas

I dagsläget finns ett stort antal internationella sanktioner som regleras främst i olika unionsrättsakter. Sanktionslagen innehåller bl.a. bestämmelser som reglerar hur sådana unionsrättsakter som inte är direkt tillämpliga i svensk rätt ska genomföras här i landet och bestämmelser om straff för överträdelse av reglerna om internationella sanktioner.

De förslag till lagstiftning som lämnas innebär att det införs en ny lag om internationella sanktioner, vilken kan sammanfattas enligt följande. Genom den nya lagen utformas straffbestämmelserna på ett sätt som gör att de tydligare motsvarar direktivets krav. Det betyder att det beteende som kriminaliseras på ett tydligare sätt beskrivs i olika punkter i straffbestämmelserna. För straffbarhet ska krävas dels att beteendet är sådant som anges i någon av dessa beskrivningar, dels att det står i strid med en skyldighet, ett förbud eller en begränsning enligt en av unionens förordningar om internationella sanktioner eller enligt en föreskrift eller ett beslut som meddelats med stöd av den nya lagen. För brott mot den nya lagen ska det införas en särskild brottsbeteckning, *sanktionsbrott*.

Till skillnad från i dag ska det finnas en privilegierad variant av sanktionsbrottet, dvs. ett ringa brott, *sanktionsförseelse*. Ringa fall kommer alltså inte, så som i dag att undantas från straffansvar. Däremot ska det införas en bestämmelse om *särskild åtalsprövning* som innebär att åtal för *sanktionsförseelse* och *försök till sanktionsförseelse* (se vidare nedan om det sistnämnda brottet) ska förutsätta att åtal är motiverat av allmän synpunkt.

Från det straffbara området undantas gärningar som avser humanitärt bistånd eller verksamhet till stöd för grundläggande mänskliga behov eller annat sådant stöd.

Liksom i den nuvarande sanktionslagen ska det finnas en kvalificerad variant av sanktionsbrottet, *grovt sanktionsbrott*. Det ska därutöver införas en bestämmelse som innebär att en person som begår flera sanktionsbrott, under förutsättning att det finns ett samband mellan brotten och de sammantaget avser ett betydande värde, ska kunna dömas för *upprepat sanktionsbrott*. I praktiken innebär det att flera sanktionsbrott kommer att kunna bedömas gemensamt som ett brott.

Straffskalorna för brott enligt den nya lagen ska läggas på en högre nivå än enligt dagens reglering. Straffet för *sanktionsförseelse* ska vara böter eller fängelse i högst sex månader, för *sanktionsbrott* fängelse i högst tre år och för *grovt sanktionsbrott* fängelse i lägst två och högst sex år.

Såväl *uppsåtliga* som *grovt oaktsamma* sanktionsbrott ska, liksom i dag, kriminaliseras. Det grova brottet ska emellertid, eftersom straffskalan för *sanktionsbrott* är fullt tillräcklig för fall där det är fråga om brott begångna av grov oaktsamhet, endast gälla uppsåtliga gärningar.

En annan skillnad jämfört med den nuvarande sanktionslagen är att *anstiftan* och *medhjälp* till sanktionsbrott inte längre kommer att undantas från kriminaliseringen. En ny bestämmelse som kriminaliserar *försök till sanktionsbrott*, *sanktionsförseelse* och *grovt sanktionsbrott* ska vidare införas.

Kraven i direktivet om *frysning* och *förverkande* uppfylls genom befintliga bestämmelser i svensk rätt. För att lagstiftningen om *förverkande* ska kunna tillämpas i relation till alla de personer som kan begå sanktionsbrott enligt den nya lagen, ska det emellertid införas en bestämmelse som möjliggör att förverkande kan ske från personer som begår brott enligt lagen, trots att personen inte är ägare av egendomen (men med verkan mot ägaren).

Det ska vidare införas en bestämmelse om *anmälningsplikt* som innebär att myndigheter som handlägger frågor med koppling till internationella sanktioner ska göra anmälan till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten om det finns anledning att anta att brott enligt den nya lagen har begåtts.

Bestämmelser i sanktionslagen som förs vidare till den nya lagen

I övrigt förs sanktionslagens bestämmelser över till den nya lagen i huvudsak oförändrade. Bland dessa finns bl.a. regler som anger hur internationella sanktioner som inte gäller direkt här i landet ska genomföras i svensk rätt.

Övriga lagändringar

Slutligen lämnas även ett förslag till ändringar i lagen (2023:667) om frysning av tillgångar. För det första föreslås att ett nytt andra stycke ska införas i 4 §, vilket innebär att frysning enligt bestämmelsen kommer att kunna ske också om en person döms för eller misstänks för brott enligt tidigare gällande regler om terrorismanknuten brottslighet.

För det andra föreslås att de straffrättsliga reglerna i lagen om frysning av tillgångar ska anpassas efter den nya lagen om internationella sanktioner när det gäller bl.a. straffskalornas utformning, vilka fall som ska undantas från kriminalisering och kriminaliseringen av osjälvständiga brottsformer.

Summary

The Sanctions Inquiry appointed in 2023 was tasked with analysing the need for and submitting proposals in, inter alia, The Act (1996:95) on Certain International Sanctions (the Sanctions Act) for the legislative amendments and any other measures needed to implement Directive (EU) 2024/1226 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on the definition of criminal offences and penalties for the violation of Union restrictive measures and amending Directive (EU) 2018/1673 (the Sanctions Directive). International sanctions, often also referred to as restrictive measures, entail limitations on the freedom of action of, i.a., a state or natural or legal persons, for example, through a decision or recommendation of the United Nations or a decision of the European Union. Examples of international sanctions include freezing of assets and travel restrictions. Violation of international sanctions may result in penalties.

According to the inquiry directives issues to be considered, as a result of the Sanctions Directive, include whether there is a need to extend the scope of criminal offences, to change the scale of penalties for the offences and to criminalise certain inchoate offences, such as attempt, aiding and abetting. In addition, issues of cooperation and exchange of information between authorities and the question of whether there should be a reporting obligation for authorities that detect or suspect criminal offences in the form of violations of rules on international sanctions, need to be addressed.

Requirements under the Sanctions Directive that do not require any legislative amendments

The Sanctions Directive contains several articles that do not require any legislative amendments. These include the articles on statutory time limits for criminal offences, jurisdiction of Swedish courts, liability of legal persons and sanctions for legal persons, aggravating and mitigating circumstances to be considered when determining the penalty and the requirement for effective and proportionate investigative tools (such as criminal coercive measures).

In addition, the Sanctions Directive contains provisions on coordination and cooperation between authorities of a Member State and various EU institutions, as well as on compilation of statistics. The Government is deemed to have the power to issue the necessary regulations in this regard through the so-called residual competence.

In order for the Sanctions Directive to be fully implemented, the Government should also, in accordance with Chapter 6, Section 1 of the Act (2021:890) on the Protection of Persons Who Report Misconduct, issue supplementary provisions in the Regulation on the Protection of Persons Who Report Misconduct and in its appendix with regard to competent authorities and their areas of responsibility.

A new law on international sanctions shall be introduced

At present, there are a large number of international sanctions, which are mainly regulated by various legal acts of the Union. The Sanctions Act contains, among other things, provisions governing the implementation of EU legal acts that are not directly applicable in Swedish law and provisions on penalties for violation of the rules on international sanctions. The proposed legislation entails the introduction of a new law on international sanctions, which can be summarised as follows.

In the new law the penal provisions are drafted in a way that corresponds more closely to the requirements of the Directive. This means that the conduct to be criminalised is more clearly defined in various sections of the penal provisions. In order to be punishable, the conduct must not only correspond to one of these descriptions, but also be in violation of an obligation, a prohibition or a restriction laid down in a regulation of the European Union on international sanctions or in

a regulation or decision issued pursuant to the new law. A special offence shall be introduced for violations of the new law, *sanctions offence*.

Unlike today, there shall be a less serious form of the sanctions offence, i.e. a minor offence, *minor sanctions offence*. Minor cases will therefore not be exempted from criminal liability, as is the case today. On the other hand, a provision on *special prosecution review* should be introduced, which means that prosecution for *minor sanctions offence* and *attempted minor sanctions offence* (see further below on the latter offence) will be subject to the condition that prosecution is called for in the public interest.

Acts relating to humanitarian assistance or activities in support of basic human needs or other such support are excluded from the scope of the criminal offence.

As in the current Sanctions Act, there shall be a serious variant of the sanctions offence, *aggravated sanctions offence*. In addition, a provision shall be introduced to the effect that a person who commits several sanctions offences, on the condition that there is a connection between the offences, and that they are of significant value in total, may be sentenced for *repeated sanctions offence*. In practice, this means that several sanctions offenses can be assessed jointly as one offence.

The scale of penalties for offences under the law shall be set at a higher level than under the current regulation. The penalty for *minor sanctions offence* shall be fines or imprisonment for a maximum of six months, for *sanctions offence* imprisonment for a maximum of three years and for *aggravated sanctions offence* imprisonment for a minimum of two years and a maximum of six years.

Both *intentional* sanctions offences and sanctions offences committed through *gross negligence* shall be criminalised, as is the case today. However, since the scale of penalties for *sanctions offence* is sufficient for cases of offences committed through serious negligence, the aggravated sanctions offence shall apply only to intentional acts.

Another difference compared to the current Sanctions Act is that *inciting*, *aiding* and *abetting* sanctions offences will no longer be exempt from criminalisation. A new provision shall be introduced that criminalises *attempted sanctions offence*, *minor sanctions offence* and *aggravated sanctions offence*.

The requirements of *freezing* and *confiscation* under the Sanctions Directive are met by existing provisions in Swedish law. However, in order for the legislation on confiscation to be applicable in relation

to all persons who may be guilty of sanctions offences under the new law, a provision shall be introduced which enables confiscation to be carried out from persons who commit offences under the law, even though the person is not the owner of the property (but with effect against the owner).

Furthermore, a provision on a *duty to report* shall be introduced, which means that authorities dealing with issues relating to international sanctions must report to the Police Authority or the Public Prosecutor's Office if there is reason to believe that a criminal offence under the new law has been committed.

Provisions of the Sanctions Act to be transferred to the new law

In all other respects, the provisions of the Sanctions Act will be transferred to the new law essentially unchanged. These include rules that specify how international sanctions that do not apply directly in this country are to be implemented in Swedish law.

Other legislative changes

Finally, a proposal is also made for amendments of the Asset Freeze Act (2023:667). Firstly, it is proposed that a new second paragraph shall be introduced in section 4, that makes freezing under the provision possible also if a person is convicted of or suspected of a crime under previously applicable rules on terrorism-related crime.

Secondly, it is proposed that the criminal rules in the Asset Freeze Act should be adapted to the new law on international sanctions with regard to, inter alia, the design of the scale of penalties, which cases are to be exempted from criminalisation and the criminalisation of non-independent forms of offences.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till ny lag om internationella sanktioner

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller straffrättsliga bestämmelser om överträdelser av internationella sanktioner som beslutats eller rekommenderats av Förenta nationerna eller som beslutats av Europeiska unionen. Lagen innehåller också bestämmelser om hur internationella sanktioner som inte gäller direkt här i landet ska genomföras i svensk rätt.

Lagen genomför 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.

2 § Med *internationella sanktioner* avses i denna lag en restriktiv åtgärd som har

1. beslutats eller rekommenderats av Förenta nationernas säkerhetsråd i överensstämmelse med Förenta nationernas stadga, eller

2. beslutats i överensstämmelse med de särskilda bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i Fördraget om Europeiska unionen eller i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eller enligt motsvarande tidigare bestämmelser.

Med *angivna personer, enheter eller organ* avses i denna lag de fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är föremål för internationella sanktioner.

Straffrättsliga och straffprocessuella bestämmelser

Straffansvar

3 § För *sanktionsbrott* döms till fängelse i högst tre år den som, uppsåtligen eller av grov oaktsamhet, i strid med en skyldighet, ett förbud eller en begränsning enligt en av unionens förordningar om internationella sanktioner eller enligt en föreskrift eller ett beslut som meddelats enligt denna lag

1. direkt eller indirekt tillgängliggör egendom för, eller till förmån för, angivna personer, enheter eller organ,
2. underlåter att frysa egendom som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av angivna personer, enheter eller organ, eller
3. gör det möjligt för angivna personer att resa in på eller transitera genom en medlemsstats territorium.

Detsamma gäller den som i strid med ett sådant förbud eller en sådan begränsning eller skyldighet

1. tillhandahåller finansiella eller andra tjänster eller bedriver finansiell verksamhet,
2. inleder eller fortsätter att genomföra transaktioner med en tredje stat, en tredje stats organ eller enheter eller organ som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av en tredje stat eller av en tredje stats organ, eller
3. importerar, exporterar, säljer, köper, överför eller annars handlar med varor, transiterar eller transporterar varor eller tillhandahåller förmedlingstjänster, tekniskt bistånd eller andra tjänster som rör dessa varor.

4 § För *sanktionsbrott* döms också den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot eller underlåter att uppfylla villkor enligt ett tillstånd som beviljats av behöriga myndigheter för att bedriva verksamhet som i avsaknad av ett sådant tillstånd skulle utgöra en överträdelse av ett förbud eller en begränsning enligt en av unionens förordningar om internationella sanktioner eller enligt en föreskrift eller ett beslut som meddelats enligt denna lag.

5 § För *sanktionsbrott* döms också den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet kringgår ett förbud, en skyldighet eller en begränsning enligt en av unionens förordningar om internationella sanktioner eller

enligt en föreskrift eller ett beslut som meddelats enligt denna lag genom

1. att använda, överföra till en tredje part eller på annat sätt förfoga över egendom som direkt eller indirekt ägs, innehas eller kontrolleras av angivna personer, enheter eller organ och som ska frysas i enlighet med ett beslut om internationella sanktioner, i syfte att undanhålla egendomen,

2. att tillhandahålla falska eller vilseledande uppgifter för att dölja att en angiven person eller enhet eller ett angivet organ är ägare till eller den slutliga mottagaren av egendom som ska frysas i enlighet med ett beslut om internationella sanktioner,

3. att, i egenskap av angiven fysisk person, eller företrädare för en angiven enhet eller ett angivet organ, underlåta att fullgöra en skyldighet enligt ett beslut om internationella sanktioner att till de behöriga myndigheterna rapportera egendom vilken tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av personen, enheten eller organet, eller

4. att underlåta att fullgöra en skyldighet enligt ett beslut om internationella sanktioner att förse behöriga myndigheter med information om egendom som har frysts eller information om egendom inom medlemsstaternas territorium vilken tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av angivna personer, enheter eller organ och som inte har frysts.

6 § En gärning enligt 3, 4 eller 5 § utgör inte brott om den avser humanitärt bistånd, verksamhet till stöd för grundläggande mänskliga behov eller annat sådant stöd.

7 § Är brott som avses i 3, 4 eller 5 § med hänsyn till egendomens värde eller övriga omständigheter vid brottet att anse som ringa, döms för *sanktionsförseelse* till böter eller fängelse i högst sex månader.

8 § Om ett brott som avses i 3, 4 eller 5 § har begåtts uppsåtligen och är grovt, döms för *grovt sanktionsbrott* till fängelse i lägst två år och högst sex år.

Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen avsett egendom av mycket betydande värde eller om gärningen avsett sådan utrustning som ingår i Europeiska unionens gemensamma militära förteckning eller produkter med dubbla användningsområden eller annars varit av särskilt farlig art.

9 § För *upprepat sanktionsbrott* döms till fängelse i lägst två år och högst sex år den som begår två eller flera sanktionsbrott enligt 3, 4 eller 5 §, om det finns ett samband mellan brotten och de sammantaget avser ett mycket betydande värde.

10 § För försök till sanktionsbrott, sanktionsförseelse eller grovt sanktionsbrott döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Åtalsprövning

11 § Åtal för sanktionsförseelse och försök till sanktionsförseelse får väckas endast om det är motiverat från allmän synpunkt.

Anmälningsplikt

12 § Myndigheter som handlägger frågor med koppling till internationella sanktioner ska göra anmälan till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten om det finns anledning att anta att brott enligt denna lag har begåtts.

Tvångsmedel vid in- och utförsel

13 § Bestämmelserna i tullbefogenhetslagen (2024:000) om utredning och lagföring av brott gäller vid överträdelse av ett förbud mot in- eller utförsel av varor som framgår av

1. en föreskrift eller ett beslut enligt denna lag, eller
 2. en av unionens förordningar om internationella sanktioner.
- Detsamma gäller vid åtgärder som främjar sådan in- eller utförsel.

Förverkande

14 § Förverkande av egendom som har varit föremål för brott enligt denna lag får ske hos gärningsmannen eller hos den som har medverkat till brottet, även om egendomen tillhör någon annan.

Genomförande av sådana internationella sanktioner som inte gäller direkt här i landet m.m.

15 § Regeringen får förordna att internationella sanktioner enligt denna lag ska genomföras med anledning av ett beslut eller en rekommendation som avses i 1 § första stycket.

16 § Ett förordnande enligt 15 § ska överlämnas till riksdagen för godkännande.

Ett förordnande upphör att gälla,

1. om det inte har överlämnats till riksdagen för godkännande inom en månad från det att regeringen meddelade förordnandet, eller
2. om riksdagen inte har godkänt det inom två månader från det att förordnandet överlämnades till riksdagen.

Vid beräkning av tid för riksdagens godkännande enligt andra stycket 2, ska man bortse från tid då riksdagen gör ett längre uppehåll i kammarens arbete än en månad.

17 § I enlighet med ett förordnande enligt 15 § får regeringen meddela föreskrifter om förbud, skyldigheter och begränsningar som motsvarar de som anges i det beslut eller den rekommendation som föreskrifterna syftar till att genomföra.

18 § Regeringen ska så snart som möjligt upphäva ett förordnande enligt 15 § eller föreskrifter som har meddelats i enlighet med ett sådant förordnande, när och i samma utsträckning som ett beslut eller en rekommendation om internationella sanktioner har upphävts eller upphört att gälla.

Regeringen ska också så snart som möjligt upphäva föreskrifter som har meddelats i enlighet med ett förordnande enligt 15 §, om förordnandet har upphört att gälla enligt 16 § andra stycket.

19 § Förbud, skyldigheter och begränsningar som har meddelats enligt 15 § gäller även förfaranden eller åtgärder som omfattas av avtal som har träffats innan förbudet, skyldigheten eller begränsningen trädde i kraft, om regeringen inte föreskriver något annat.

Interimistiska förbud

20 § Om Förenta nationernas säkerhetsråd eller någon sanktionskommitté under säkerhetsrådet beslutar om frysning och beslutet ska genomföras av Europeiska unionen genom ändring i en redan antagen förordning om internationella sanktioner, ska Finansinspektionen snarast möjligt besluta om motsvarande åtgärder.

Beslutet ska snarast möjligt kungöras i Post- och Inrikes Tidningar.

Beslutet ska gälla till dess sanktionerna genomförs av Europeiska unionen.

21 § Finansinspektionens beslut enligt 20 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Undantag från förbud, skyldigheter eller begränsningar

22 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för särskilda fall medge undantag från förbud, skyldigheter eller begränsningar som har meddelats enligt 17 § eller beslut som meddelats enligt 20 §.

Avvisning

23 § För att genomföra internationella sanktioner i enlighet med ett förordnande enligt 15 § får regeringen meddela föreskrifter om att en utlänning kan avvisas enligt utlänningslagen (2005:716), om

1. utlänningen skäligen kan antas ha hemvist i eller tillhöra en stat, ett område, en juridisk person, en grupp, en enhet eller ett organ som är föremål för internationella sanktioner enligt 1 §, och

2. utlänningen har begått eller avser att begå en handling som står i strid med antingen ett förbud, en skyldighet eller en begränsning enligt 17 § eller en av unionens förordningar om internationella sanktioner som har sin grund i ett beslut som avses i 1 §.

Tillkännagivande

24 § Regeringen ska i Svensk författningssamling ge till känna vilka förordningar om internationella sanktioner som har beslutats av Europeiska unionen och för vilka straffansvar gäller här i landet direkt enligt denna lag.

-
1. Denna lag träder i kraft den 20 maj 2025.
 2. Genom lagen upphävs lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner.
 3. Den äldre lagen gäller dock fortfarande i fråga om sådana förordnanden, föreskrifter och undantag som regeringen har meddelat med stöd av den lagen. Detsamma gäller beslut om interimistiska förbud som Finansinspektionen meddelat med stöd av den lagen.

1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 5 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 §

I de fall som avses i 3 § 2, 3 och 5 är svensk domstol behörig endast om gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten (dubbel straffbarhet). Om brottet har begåtts på flera stators område är kravet på dubbel straffbarhet uppfyllt om gärningen är straffbar enligt lagen på någon av gärningsorterna. Det får inte dömas till påföljd som är strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten.

Första stycket gäller inte

1. om brottet har begåtts av någon som tillhör Försvarmakten på ett område där en avdelning av Försvarmakten befann sig,

2. om brottet har begåtts vid tjänstgöringen av någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell militär insats eller i internationell civil krishantering,

3. brott för vilket det lindrigaste straff som är föreskrivet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller mer, och

4. brott som avses i

a) 4 kap. 1 a, 4 c och 4 e §§ och 16 kap. 10 a § första stycket 1 och sjätte stycket eller försök till sådana brott,

b) 4 kap. 4 § andra stycket varigenom någon förmåtts att ingå ett sådant äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som avses i 4 c § eller försök till sådant brott,

c) 6 kap. 1–6, 8, 9 och 12 §§ eller försök till brott enligt 6 kap. 1, 2, 4–6, 8, 9 och 12 §§, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år,

d) 14 kap. 6 § eller försök till sådant brott,

e) 22 kap. 6 a och 6 b §§,

f) 2 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor,

g) 8 § lagen (1996:95) om g) 3–5 och 7–10 §§ lagen
vissa internationella sanktioner, (2025:000) om internationella
eller sanktioner, eller
h) 19 § lagen (2023:677) om frysning av tillgångar.

Denna lag träder i kraft den 20 maj 2025.

1.3 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 3 § utlänningslagen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

3 §

En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas

1. om det kan antas att han eller hon kommer att sakna tillräckliga medel för vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land som han eller hon tänker besöka eller för hemresan,

2. om det kan antas att han eller hon under vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller kommer att bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att han eller hon har ett sådant tillstånd,

3. om han eller hon på grund av tidigare frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land,

4. om han eller hon på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig under rättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land, eller

5. om det med stöd av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att han eller hon får avvisas.

5. om det med stöd av lagen (2025:000) om internationella sanktioner har föreskrivits att han eller hon får avvisas.

En utlänning som avses i första stycket får avvisas även i andra fall när det har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land och det kan antas att han eller hon annars beger sig till det landet.

Denna lag träder i kraft den 20 maj 2025.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:677) om frysning av tillgångar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2023:677) om frysning av tillgångar

dels att 4, 19 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer 20, 21, 22 §§¹, och närmaste före 22 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Om det behövs för att förhindra fortsatt brottslighet av likartat slag får ett beslut om frysning meddelas för den som

1. skäligen kan misstänkas för brott enligt terroristbrottslagen (2022:666),

2. har dömts för brott enligt terroristbrottslagen, eller

3. på grund av innehållet i utländsk brottsutredning eller dom skäligen kan misstänkas för att i annan stat ha begått brott som motsvarar brott enligt terroristbrottslagen.

Vad som föreskrivs i första stycket 1 och 2 ska också gälla den som är misstänkt eller dömd för brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

19 §

Den som uppsåtligen bryter mot ett beslut om frysning enligt 4 § döms till böter eller fängelse i

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett beslut om frysning enligt 4 § döms

¹ Förslagen utgår från att de ändringar som föreslås i lagrådsremissen *En ny förverkandelagsstiftning*, 21 december 2023, avsnitt 2.122, genomförs.

högst *två* år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst *fyra* år. *Den som begår gärningen av grov oaktsamhet döms till böter eller fängelse i högst sex månader.*

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar enligt denna paragraf. Det ska inte heller dömas till ansvar för anstiftan av eller medhjälp till en gärning som avses i denna paragraf.

till fängelse i högst *tre* år eller, om brottet *begåtts uppsåtligen och* är grovt, till fängelse i *lägst två* år och högst *sex* år.

Är brott enligt första stycket med hänsyn till egendomens värde eller övriga omständigheter vid brottet att anse som ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

En gärning enligt denna paragraf utgör inte brott om den avser humanitärt bistånd, verksamhet till stöd för grundläggande mänskliga behov eller annat sådant stöd.

20 §

För försök till brott enligt 19 § döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

21 §

Åtal för brott enligt 19 § andra stycket eller för försök till sådant brott får väckas endast om det är motiverat från allmän synpunkt.

Förverkande

22 §

Förverkande av egendom som har varit föremål för brott enligt denna lag får ske hos gärningsmannen eller hos den som har medverkat till brottet, även om egendomen tillhör någon annan.

Denna lag träder i kraft den 20 maj 2025.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningsuppdraget

I december 2022 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag till direktiv om kriminalisering av överträdelser av EU:s sanktioner (sanktionsdirektivet). För att säkerställa att sanktionsdirektivet kan genomföras i tid gav regeringen den 22 juni 2023 en särskild utredare i uppdrag att analysera behovet av och lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att genomföra direktivet. 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 antogs den 24 april 2024, trädde i kraft den 19 maj 2024 och ska vara genomfört senast den 20 maj 2025. I kommittédirektiven betonas att Sverige välkomnade kommissionens förslag till direktiv, eftersom det är viktigt att genomförandet av EU:s sanktioner sker på ett effektivt sätt, inte minst med hänsyn till den ryska invasionen av Ukraina.

Bland de frågor som måste övervägas till följd av sanktionsdirektivet anges i kommittédirektiven om det finns ett behov av att utvidga det straffbelagda området, av att förändra straffskalorna för brotten och av att kriminalisera vissa osjälvständiga brottsformer.

Vidare lyfts i kommittédirektiven frågor om samarbete och informationsutbyte mellan olika myndigheter samt frågan om det bör införas en anmälningsskyldighet för myndigheter som upptäcker eller misstänker brott i form av överträdelser av sanktioner.

Det betonas också att det vid analysen av vilka förändringar som är nödvändiga noga ska beaktas grundläggande fri- och rättigheter såsom tryck- och yttrandefriheterna och skyddet för den personliga integriteten.

Den 3 oktober 2023 förordnades sex experter och två sakkunniga att biträda den särskilda utredaren (se missivet).

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna möten med expertgruppen. Sammantaget har utredningen haft sex sammanträden varav ett i form av ett tvådagars internat.

Utredningen har under sitt arbete berett berörda myndigheter möjlighet att yttra sig över bl.a. på hur samarbetet mellan myndigheter fungerar i praktiken och på behov av lagändringar. En sammanställning över de myndigheternas yttranden finns i bilaga 4.

Under utredningstiden, den 22 november 2023, gavs Jonas Lovén i uppdrag att för Utrikesdepartementets räkning analysera styrningen och kontrollen av sanktionsgenomförandet i Sverige. Uppdraget slutfördes i mars 2024. Utredningen har under hand samrått med Jonas Lovén, men av naturliga skäl – uppdraget slutfördes först när denna utredning endast hade ett par månader kvar av den reella arbetstiden – har möjligheterna till mer konkret samordning varit begränsade.

Utredningen har även haft vissa underhandskontakter med enheter på de departement inom Regeringskansliet som ansvarar för särskilda frågor som aktualiseras av direktivet, bl.a. vad gäller frågor med anknytning till lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållandena.

2.3 Betänkandets disposition

Utredningens lagförslag finns i betänkandets första kapitel, dvs. i kapitel 1. I detta kapitel, kapitel 2, redogörs för utredningens uppdrag och arbete.

Kapitel 3 innehåller en översikt – artikel för artikel – över direktivets innehåll. Vi beskriver därefter, i kapitel 4, hur regleringen av internationella sanktioner ser ut på EU-nivå, nationell nivå och internationell nivå. Vi försöker där förklara hur de regler som finns på olika nivåer hänger samman. I kapitel 5 finns en beskrivning av legalitetsprincipen och de konstitutionella och straffrättsliga krav som ställs på s.k. blankettstraffbud.

De egentliga övervägandena börjar i kapitel 6 där vi bedömer vilket behov av lagstiftning som följer av direktivets olika artiklar. I kapitel 7 lämnar vi sedan förslag till lagstiftning som ska möta de behov som beskrivits i kapitel 6, men som också på ett mer allmänt plan ska bidra till att göra den nationella regleringen begriplig och funktionell.

I kapitel 8 behandlas behovet av ikraftträdande- och övergångsbestämmelser och i kapitel 9 förslagets konsekvenser.

Betänkandet avslutas sedan i kapitel 10 med sedvanliga författningskommentarer och ett antal bilagor.

3 Sanktionsdirektivet – en översikt

3.1 Sanktionsdirektivets övergripande syften

För att säkerställa en effektiv tillämpning av unionens restriktiva åtgärder och den inre marknadens integritet inom unionen, och för att uppnå en hög säkerhetsnivå inom området med frihet, säkerhet och rättvisa, är det enligt sanktionsdirektivet nödvändigt att fastställa minimiregler om brottsrekvisit och påföljder för överträdelse av dessa restriktiva åtgärder (se beaktandesats 1).

Enligt beaktandesats 2 är unionens restriktiva åtgärder ett viktigt verktyg för att främja målen inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken vilka inbegriper att skydda unionens värden, säkerhet, oberoende och integritet, att befästa och stödja demokratin, rättsstaten, de mänskliga rättigheterna och folkrättens principer samt att bevara freden, förebygga konflikter och stärka den internationella säkerheten i enlighet med målen och principerna i Förenta nationernas stadga.

I syfte att säkerställa en effektiv tillämpning av unionens restriktiva åtgärder kräver direktivet att medlemsstaterna ska ha dels gemensamma minimiregler om brottsrekvisit för gärningar som innebär en överträdelse av unionens restriktiva åtgärder, dels effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga och icke-straffrättsliga påföljder och sanktioner för överträdelser och kringgåenden av dessa åtgärder (jfr beaktandesatserna 3 och 4).

3.2 Innehållet i sanktionsdirektivet

Sanktionsdirektivet, som i svensk version är bifogad till betänkandet som bilaga 2, innehåller 43 beaktandesatser och 22 artiklar.

Artikel 1 anger direktivets innehåll och tillämpningsområde, nämligen att direktivet fastställer minimiregler om brottsrekvisit och påföljder för överträdelse av unionens restriktiva åtgärder.

Artikel 2 definieras vad som avses med unionens restriktiva åtgärder, angivna personer, enheter eller organ, penningmedel och ekonomiska resurser och frysning av dessa.

Artikel 3 anges kriminaliseringskraven.

Enligt punkten 1 ska följande gärningar utgöra brott när de begås uppsåtligen och i strid med ett förbud eller en skyldighet som utgör en av unionens restriktiva åtgärder eller som anges i en nationell bestämmelse som genomför en av unionens restriktiva åtgärder, om det krävs ett nationellt genomförande:

- a) Direkt eller indirekt tillgängliggörande av penningmedel eller ekonomiska resurser för, eller till förmån för, en angiven person eller enhet eller ett angivet organ i strid med ett förbud som utgör en av unionens restriktiva åtgärder.
- b) Underlåtenhet att frysa penningmedel eller ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av en angiven person eller enhet eller ett angivet organ, i strid med en skyldighet som utgör en av unionens restriktiva åtgärder.
- c) Möjliggörande för angivna fysiska personer att resa in på eller transitera genom en medlemsstats territorium i strid med ett förbud som utgör en av unionens restriktiva åtgärder.
- d) Inledande eller fortsättande av transaktioner med en tredjestat, en tredjestats organ eller enheter eller organ som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av en tredjestat eller av en tredjestats organ, inbegripet tilldelning eller fortsatt fullgörande av offentliga kontrakt eller koncessionskontrakt, om förbudet mot eller begränsningen av dessa gärningar utgör en av unionens restriktiva åtgärder.
- e) Handel med eller import, export, försäljning, köp, överföring, transitering eller transport av varor samt tillhandahållande av förmedlingstjänster, tekniskt bistånd eller andra tjänster som rör dessa

varor, om förbudet mot eller begränsningen av dessa gärningar utgör en av unionens restriktiva åtgärder.

- f) Tillhandahållande av finansiella tjänster eller utförande av finansiella verksamheter, om förbudet mot eller begränsningen av dessa gärningar utgör en av unionens restriktiva åtgärder.
- g) Tillhandahållande av andra tjänster än de som avses i led f, om förbudet mot eller begränsningen av dessa gärningar utgör en av unionens restriktiva åtgärder.
- h) Kringgående av en av unionens restriktiva åtgärder genom
 - i) användning, överföring till en tredje part eller annat förfogande avseende penningmedel eller ekonomiska resurser som direkt eller indirekt ägs, innehas eller kontrolleras av angivna personer, enheter eller organ och som ska frysas enligt en av unionens restriktiva åtgärder, i syfte att dölja dessa penningmedel eller ekonomiska resurser,
 - ii) tillhandahållande av falska eller vilseledande uppgifter för att undanhålla att en angiven person eller enhet eller ett angivet organ är den slutliga ägaren till eller förmånstagaren av penningmedel eller ekonomiska resurser som ska frysas enligt en av unionens restriktiva åtgärder,
 - iii) underlåtenhet av angivna fysiska personer, eller företrädare för en angiven enhet eller ett angivet organ, att fullgöra en skyldighet som utgör en av unionens restriktiva åtgärder att till de behöriga administrativa myndigheterna rapportera penningmedel eller ekonomiska resurser inom en medlemsstats jurisdiktion vilka tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av dem,
 - iv) underlåtenhet att fullgöra en skyldighet som utgör en av unionens restriktiva åtgärder att förse de behöriga administrativa myndigheterna med information som erhållits om penningmedel eller ekonomiska resurser som har frysts, eller information om penningmedel eller ekonomiska resurser inom medlemsstaternas territorium vilka tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av angivna personer, enheter eller organ och som inte har frysts, om sådan information erhållits under fullgörandet av en yrkesplikt.

- i) Överträdelse av eller underlåtenhet att uppfylla villkor enligt tillstånd som beviljats av behöriga myndigheter för att bedriva verksamhet som i avsaknad av ett sådant tillstånd utgör en överträdelse av ett förbud eller en begränsning som utgör en av unionens restriktiva åtgärder.

Av första stycket i punkten 2 a) och b) framgår att medlemsstaterna får föreskriva att en gärning enligt punkt 1 a), b) och h), om gärningen inbegriper penningmedel eller ekonomiska resurser till ett värde av mindre än 10 000 euro, eller en gärning enligt punkt 1 d)–g) och i), om gärningen inbegriper varor, tjänster, transaktioner eller aktiviteter till ett värde av mindre än 10 000 euro, inte utgör brott. Eftersom de EU-rättsliga instrumenten om internationella sanktioner kräver att någon form av sanktioner är tillgängliga, förutsätts, om undantagsmöjligheten utnyttjas, i stället att t.ex. administrativa sanktioner är tillämpliga på överträdelser som underskrider gränsvärdet.

Enligt artikelns andra stycke ska tröskelvärdet på minst 10 000 euro kunna uppnås genom en serie gärningar enligt punkterna 1 a), b) och d)–i) i, som är sammanhängande och av samma slag, och utförs av samma gärningsman.

Enligt punkten 3 ska den gärning som anges i punkt 1 e) utgöra brott även när den begås av grov vårdslöshet, åtminstone om gärningen rör produkter som ingår i Europeiska unionens gemensamma militära förteckning eller produkter med dubbla användningsområden enligt bilagorna I och IV till förordning (EU) 2021/821¹.

I punkten 4 anges att ingenting i punkt 1 ska tolkas som en skyldighet för juridiska yrkesutövare att rapportera information som de mottar från eller erhåller om en klient i samband med fastställandet av den klientens rättsliga ställning eller i samband med utförandet av uppgiften att försvara eller företräda klienten i eller rörande rättsliga förfaranden, inbegripet att ge råd om att inleda eller undvika sådana förfaranden.

Punkten 5 föreskriver avslutningsvis att ingenting i punkterna 1, 2 och 3 ska tolkas som en kriminalisering av humanitärt bistånd till behövande eller verksamhet till stöd för grundläggande mänskliga behov som tillhandahålls i enlighet med principerna om opartiskhet, huma-

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj 2021 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden.

nitet, neutralitet och oberoende samt, i tillämpliga fall, internationell humanitär rätt.

Artikel 4 reglerar anstiftan, medhjälp och försök.

Enligt punkten 1 ska anstiftan och medhjälp till brott som avses i artikel 3 vara kriminaliserat.

Enligt punkten 2 ska försök att begå brott som avses i artikel 3(1) a), c)–g) och h) i och ii vara kriminaliserat.

I *artikel 5* föreskrivs om påföljder för fysiska personer. Enligt punkten 1 ska de brott som avses i artiklarna 3 och 4 vara belagda med effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga påföljder.

Enligt punkten 2 ska de brott som avses i artikel 3 vara belagda med ett maximistraff som inbegriper fängelse.

Punkten 3 anger att

- a) de brott som omfattas av artikel 3(1) h) iii och iv ska vara belagda med ett maximistraff på minst ett års fängelse om dessa brott involverar penningmedel eller ekonomiska resurser till ett värde av minst 100 000 euro den dag då brottet begicks,
- b) de brott som omfattas av artikel 3(1) a), b) och h) i och ii ska vara belagda med ett maximistraff på minst fem års fängelse om dessa brott involverar penningmedel eller ekonomiska resurser till ett värde av minst 100 000 euro den dag då brottet begicks,
- c) det brott som omfattas av artikel 3(1) c) ska vara belagt med ett maximistraff på minst tre års fängelse,
- d) de brott som omfattas av artikel 3(1) d)–g) och i) ska vara belagda med ett maximistraff på minst fem års fängelse om dessa brott involverar varor, tjänster, transaktioner eller aktiviteter till ett värde av minst 100 000 euro den dag då brottet begicks,
- e) om det brott som omfattas av artikel 3(1) e) involverar produkter som ingår i Europeiska unionens gemensamma militära förteckning eller produkter med dubbla användningsområden som förtecknas i bilagorna I och IV till förordning (EU) 2021/821, ska det vara belagt med ett maximistraff på minst fem års fängelse, oavsett de involverade produkternas värde.

Enligt punkten 4 ska tröskelvärdet på minst 100 000 euro kunna uppnås genom en serie brott som omfattas av artikel 3(1) a), b) och d)–i),

som är sammanhängande och av samma slag, om dessa brott begås av samma gärningsman.

Punkten 5 föreskriver avslutningsvis att fysiska personer som har begått brott enligt artiklarna 3 och 4 ska kunna bli föremål för kompletterande straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder eller åtgärder, vilka kan inbegripa följande:

- a) Böter som står i proportion till gärningens allvar och till den berörda fysiska personens individuella, ekonomiska och andra förhållanden.
- b) Återkallande av tillstånd och auktorisationer att bedriva verksamhet som ledde till det relevanta brottet.
- c) Förbud mot att inom en juridisk person inneha en ledande ställning av samma typ som utnyttjades för att begå brottet.
- d) Tillfälliga förbud mot att kandidera till ett offentligt ämbete.
- e) Om det finns ett allmänintresse, efter en bedömning från fall till fall, offentliggörande av hela eller delar av det rättsliga avgörande som rör det begångna brottet och de påföljder eller åtgärder som utdömts, vilket endast i vederbörligen motiverade undantagsfall får inbegripa personuppgifter om dömda personer.

I *artikel 6* regleras juridiska personers ansvar.

Enligt punkten 1 ska juridiska personer kunna hållas ansvariga för sådana brott som avses i artiklarna 3 och 4 och som begåtts till förmån för dessa juridiska personer av en person som agerat antingen enskilt eller som en del av den berörda juridiska personens organisation och som har en ledande ställning inom den juridiska personen grundad på

- a) behörighet att företräda den juridiska personen,
- b) befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar, eller
- c) befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.

Juridiska personer ska enligt punkten 2 kunna hållas ansvariga när brister i den övervakning eller kontroll som ska utföras av en person som avses i punkt 1 i denna artikel har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att till förmån för denna begå ett brott som avses i artiklarna 3 och 4.

Av punkten 3 framgår att juridiska personers ansvar enligt punkterna 1 och 2 inte ska utesluta straffrättsliga förfaranden mot fysiska personer som begår, anstiftar eller är medhjälpare till de brott som avses i artiklarna 3 och 4.

I *artikel 7* föreskrivs om påföljder och sanktioner för juridiska personer.

Enligt punkten 1 ska en juridisk person som har hållits ansvarig enligt artikel 6 kunna bli föremål för effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder, sanktioner eller åtgärder, som ska inbegripa straffrättsliga eller icke-straffrättsliga böter eller sanktionsavgifter och får inbegripa andra straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder, sanktioner eller åtgärder, såsom

- a) fråntagande av rätt till offentliga förmåner eller stöd,
- b) uteslutning från tillgång till offentlig finansiering, inbegripet anbuds-förfaranden, bidrag och koncessioner,
- c) näringsförbud,
- d) återkallande av tillstånd och auktorisationer att bedriva verksamhet som ledde till det berörda brottet,
- e) rättslig övervakning,
- f) rättsligt beslut om upplösning av verksamheten,
- g) stängning av de anläggningar som har använts för att begå brottet,
- h) om det finns ett allmänintresse, offentliggörande av hela eller delar av det rättsliga avgörande som rör det begångna brottet och de sanktioner eller åtgärder som utdömts, utan att det påverkar tillämpningen av reglerna om integritet och skydd av personuppgifter.

Enligt första stycket i punkten 2 ska en juridisk person som hållits ansvarig enligt artikel 6 för de brott som avses i artikel 3(1) kunna bli föremål för böter eller administrativa sanktionsavgifter, vars belopp ska stå i proportion till gärningens allvar och till den berörda juridiska personens individuella, ekonomiska och andra förhållanden. Vidare ska maximivån för sådana böter eller sanktionsavgifter inte vara lägre än:

- a) för de brott som omfattas av artikel 3(1) h) iii och iv:
 - i) 1 procent av den juridiska personens totala globala omsättning, antingen under det räkenskapsår som föregår det räkenskapsår då brottet begicks eller under det räkenskapsår som föregår beslutet att ålägga böter eller sanktionsavgifter, eller
 - ii) ett belopp motsvarande 8 000 000 euro;
- b) för de brott som omfattas av artikel 3(1) a)–g), h) i och ii samt i:
 - i) 5 procent av den juridiska personens totala globala omsättning, antingen under det räkenskapsår som föregår det räkenskapsår då brottet begicks eller under det räkenskapsår som föregår beslutet att ålägga böter eller sanktionsavgifter, eller
 - ii) ett belopp motsvarande 40 000 000 euro.

Av andra stycket i punkten 2 följer att medlemsstaterna får anta regler för situationer där det inte är möjligt att fastställa bötes- eller sanktionsavgiftsbeloppet på grundval av den juridiska personens omsättning under det räkenskapsår som föregår det räkenskapsår då brottet begicks eller under det räkenskapsår som föregår beslutet att ålägga böter eller sanktionsavgifter.

Artikel 8 innehåller bestämmelser om försvårande omständigheter. Enligt artikeln ska, i den mån omständigheterna inte ingår i brottsrekvisiten för de brott som avses i artiklarna 3 och 4, en eller flera av följande omständigheter, i enlighet med nationell rätt, kunna ses som en försvårande omständighet:

- a) Brottet begicks inom ramen för en kriminell organisation enligt definitionen i rambeslut 2008/841/RIF².
- b) Brottet begicks genom att gärningsmannen använde falska eller förfälskade handlingar.
- c) Brottet begicks av en professionell tjänsteleverantör i strid med dennes yrkesmässiga skyldigheter.
- d) Brottet begicks av en offentlig tjänsteman i dennes tjänsteutövning eller av en annan person som utför en offentlig tjänst.

² Rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet.

- e) Brottet genererade eller förväntades generera betydande ekonomiska fördelar, eller ledde till undvikande av betydande utgifter, direkt eller indirekt, i den mån sådana fördelar eller utgifter kan fastställas.
- f) Gärningsmannen har förstört bevismaterial eller skrämt vittnen eller klagande.
- g) Den fysiska eller juridiska personen har tidigare genom en dom som fått laga kraft dömts för brott som omfattas av artiklarna 3 och 4.

I *artikel 9* regleras förmildrande omständigheter. Enligt artikeln ska, med avseende på brott enligt artiklarna 3 och 4, en eller flera av följande omständigheter, i enlighet med nationell rätt, kunna ses som en förmildrande omständighet:

- a) Gärningsmannen förser de behöriga myndigheterna med information som de annars inte skulle ha kunnat få tillgång till, och hjälper dem därigenom att identifiera eller lagföra övriga gärningsmän.
- b) Gärningsmannen förser de behöriga myndigheterna med information som de annars inte skulle ha kunnat få tillgång till, och hjälper dem därigenom att hitta bevis.

I *artikel 10* finns bestämmelser om frysning och förverkande.

Av punkten 1 följer att det ska vara möjligt att frysa och förverka hjälpmedel vid och vinning av de brott som avses i artiklarna 3 och 4. Medlemsstater som är bundna av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU³ ska vidta åtgärderna i enlighet med det direktivet. Enligt punkten 2 ska det vara möjligt att frysa och förverka penningmedel eller ekonomiska resurser som är föremål för unionens restriktiva åtgärder när någon begår eller medverkar till ett brott enligt artikel 3(1) h) i eller ii) i enlighet med direktiv 2014/42/EU.

Artikel 11 reglerar preskriptionstider.

Enligt punkten 1 ska det föreskrivas en preskriptionstid som möjliggör utredning, åtal, rättegång och avgörande i fråga om de brott som avses i artiklarna 3 och 4 under en tillräckligt lång tidsperiod efter det att brotten begicks, så att dessa brott kan hanteras på ett effektivt sätt.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU av den 3 april 2014 om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen.

Av punkten 2 följer att den preskriptionstid som avses i punkt 1 ska vara minst fem år från det att brottet begicks för ett brott som är belagt med ett maximistraff på minst fem års fängelse.

Vidare ska det, enligt punkten 3, föreskrivas en preskriptionstid på minst fem år från dagen för den slutliga fällande domen för ett brott som avses i artiklarna 3 och 4 som möjliggör verkställighet av följande påföljder som utdömts till följd av den domen:

- a) Fängelsestraff på mer än ett år, eller
- b) fängelsestraff för brott som är belagda med ett maximistraff på fängelse i minst fem år.

Genom undantag från punkterna 2 och 3 får det, enligt punkten 4, fastställas en preskriptionstid som är kortare än fem år, men inte kortare än tre år, förutsatt att preskriptionstiden kan avbrytas eller skjutas upp i händelse av vissa handlingar.

I *artikel 12* finns bestämmelser om nationella domstolars behörighet.

Av punkten 1 framgår att varje medlemsstat ska fastställa sin behörighet beträffande de brott som avses i artiklarna 3 och 4 om

- a) brottet begicks helt eller delvis inom dess territorium,
- b) brottet begicks ombord på ett fartyg eller ett luftfartyg som är registrerat i den berörda medlemsstaten eller som för dess flagg, eller
- c) gärningsmannen är medborgare i den medlemsstaten.

Enligt punkten 2 ska en medlemsstat underrätta kommissionen om den beslutar att utvidga sin behörighet till ett eller flera brott som avses i artiklarna 3 och 4 och som begåtts utanför dess territorium om

- a) gärningsmannen har sin hemvist på dess territorium,
- b) gärningsmannen är en offentlig tjänsteman i medlemsstaten och agerar inom ramen för sin tjänsteutövning,
- c) brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad på dess territorium, eller
- d) brottet har begåtts till förmån för en juridisk person i samband med verksamhet som helt eller delvis bedrivs på dess territorium.

Av punkten 3 följer att om ett brott som avses i artiklarna 3 och 4 omfattas av mer än en medlemsstats behörighet ska dessa medlemsstater samarbeta för att fastställa vilken medlemsstat som ska handlägga det straffrättsliga förfarandet. Ärendet ska, när så är lämpligt, hänskjutas till Eurojust i enlighet med artikel 12(2) i rådets rambeslut 2009/948/RIF⁴.

Av punkten 4 följer avslutningsvis att i de fall som avses i punkt 1 c) får inte utövandet av en medlemsstats behörighet omfattas av ett villkor om att åtal kan väckas endast efter en anmälan från den stat där brottet begicks.

Artikel 13 handlar om utredningsverktyg. Av artikeln framgår att effektiva och proportionerliga utredningsverktyg ska vara tillgängliga för att utreda eller lagföra de brott som avses i artiklarna 3 och 4. Där så är lämpligt ska dessa verktyg inbegripa särskilda utredningsverktyg, som de som används för att bekämpa organiserad brottslighet eller andra fall rörande allvarliga brott.

Artikel 14 innehåller en bestämmelse om rapportering av överträdelser av unionens restriktiva åtgärder och skydd för personer som rapporterar sådana överträdelser. Enligt artikeln ska direktiv (EU) 2019/19375 vara tillämpligt på rapportering av överträdelser av unionens restriktiva åtgärder som avses i artiklarna 3 och 4 i det här direktivet och på skydd för personer som rapporterar sådana överträdelser, på de villkor som fastställs i det direktivet.

I *artikel 15* finns bestämmelser om samordning och samarbete mellan behöriga myndigheter inom en medlemsstat.

Enligt artikelns första stycke ska medlemsstaterna bland sina behöriga myndigheter och utan att det påverkar rättsväsendets oberoende utse en enhet eller ett organ som ska säkerställa samordning och samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter och myndigheter som ansvarar för genomförandet av unionens restriktiva åtgärder, med avseende på den brottsliga verksamhet som omfattas av detta direktiv.

Enligt artikelns andra stycke ska den enhet eller det organ som avses i första stycket ha följande uppgifter:

- a) Säkerställa gemensamma prioriteringar och gemensam förståelse av förhållandet mellan straffrättslig och administrativ verkställighet.

⁴ Rådets rambeslut 2009/948/RIF av den 30 november 2009 om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1936 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten.

- b) Utbyta information för strategiska ändamål, inom de gränser som fastställs i tillämplig unionsrätt och nationell rätt.
- c) Samråda i enskilda utredningar, inom de gränser som fastställs i tillämplig unionsrätt och nationell rätt.

Artikel 16 reglerar samarbete mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter, kommissionen, Europol, Eurojust och Europeiska åklagarmyndigheten.

Enligt första stycket i punkten 1 ska, om de brott som avses i artiklarna 3 och 4 misstänks vara av gränsöverskridande karaktär, de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna överväga att överända informationen om dessa brott till lämpliga behöriga organ.

Av andra stycket i punkten 1 följer att utan att det påverkar reglerna för gränsöverskridande samarbete och ömsesidig rättslig hjälp i brottmål ska medlemsstaterna, Europol, Eurojust, Europeiska åklagarmyndigheten och kommissionen inom ramen för sin respektive behörighet samarbeta med varandra i kampen mot de brott som avses i artiklarna 3 och 4. I detta syfte ska Europol och Eurojust där så är lämpligt tillhandahålla det tekniska och operativa stöd som de behöriga nationella myndigheterna behöver för att underlätta samordningen av sina utredningar.

Enligt punkten 2 får kommissionen där så är nödvändigt inrätta ett nätverk av experter och praktiker för att utbyta bästa praxis och, om så är lämpligt, bistå medlemsstaternas behöriga myndigheter i syfte att underlätta utredningen av brott med anknytning till överträdelse av unionens restriktiva åtgärder. Nätverket får, där så är lämpligt, också tillhandahålla en offentligt tillgänglig och regelbundet uppdaterad kartläggning av riskerna för överträdelser eller kringgående av unionens restriktiva åtgärder i specifika geografiska områden, och med avseende på specifika sektorer och verksamheter.

Av punkten 3 framgår att om det samarbete som avses i punkt 1 inbegriper samarbete med behöriga myndigheter i tredjeländer bör detta samarbete ske med full respekt för de grundläggande rättigheterna och internationell rätt.

Av punkten 4 följer avslutningsvis att medlemsstaternas behöriga myndigheter ofta och regelbundet ska utbyta information med kommissionen och andra behöriga myndigheter om praktiska frågor, i synnerhet mönster som kan iakttas när det gäller kringgående, såsom strukturer för att dölja verkligt huvudmannaskap och kontroll av tillgångar.

Artikel 17 rör statistiska uppgifter.

Enligt punkten 1 ska medlemsstaterna ha ett system för registrering, framtagande och tillhandahållande av anonymiserade statistiska uppgifter om anmälnings-, utrednings- och rättegångsfaserna i samband med de brott som avses i artiklarna 3 och 4 i syfte att övervaka effektiviteten i sina åtgärder för bekämpning av överträdelser av unionens restriktiva åtgärder.

Av punkten 2 framgår att utan att det påverkar de rapporteringskyldigheter som fastställs i andra unionsrättsakter ska medlemsstaterna årligen till kommissionen överlämna statistiska uppgifter om de brott som avses i artiklarna 3 och 4, vilka åtminstone ska omfatta befintliga uppgifter om

- a) antalet brott som registrerats och avgjorts av medlemsstaterna,
- b) antalet avskrivna domstolsärenden, även på grund av att preskriptionstiden för det berörda brottet har löpt ut,
- c) antalet fysiska personer som har
 - i) åtalats,
 - ii) lagförts;
- d) antalet juridiska personer som har
 - i) åtalats,
 - ii) lagförts eller ålagts böter eller sanktionsavgifter;
- e) typer och nivåer av utdömda påföljder och sanktioner.

Enligt punkten 3 ska en konsoliderad översyn av medlemsstaternas statistik offentliggöras minst vart tredje år.

Artikel 18 reglerar ändring av artikel 2(1) i direktiv (EU) 2018/1673 om bekämpande av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser⁶. Ändringen innebär att överträdelser av unionens restriktiva åtgärder läggs till som brottslig verksamhet enligt det direktivet.

Artikel 19 handlar om kommissionens ansvar för utvärdering, rapportering och översyn.

I *artikel 20* finns bestämmelser om införlivande. Av artikeln framgår bl.a. att medlemsstaterna ska införa de bestämmelser i lagar och

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1673 av den 23 oktober 2018 om bekämpande av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser.

andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 20 maj 2025.

Enligt *artikel 21* träder direktivet i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning.

Av *artikel 22* framgår att direktivet riktar sig till medlemsstaterna i enlighet med fördragen.

4 Regleringen av internationella sanktioner på internationell nivå, EU-nivå och nationell nivå

4.1 Inledning

Detta kapitel inleds med en beskrivning av de regler och principer rörande EU:s kompetens som ligger bakom reglerna om internationella sanktioner. Därefter redogörs för reglerna om internationella sanktioner i svensk lagstiftning och inom EU och FN.

4.2 Allmänt om regler och principer rörande EU:s kompetens

4.2.1 Kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna

Medlemsstaterna har överfört omfattande *besluts*makt till EU.¹ Det är kärnan i EU:s överstatliga karaktär. Omfattningen av EU:s besluts-makt varierar emellertid högst väsentligt mellan olika områden och på många områden saknar EU i huvudsak egna maktbefogenheter. Där EU har kompetens kan Europeiska unionens råd (”rådet”) och Europaparlamentet oftast gemensamt fatta majoritetsbeslut som är bindande för medlemsstaterna. Alla befogenheter som inte har tilldelats EU tillhör medlemsstaterna, den s.k. principen om tilldelade befogenheter (artikel 5(2) i Fördraget om Europeiska unionen, ”FEU”). I linje med detta slås det fast i artikel 13(2) FEU att varje EU-institution ska handla inom ramen för de respektive befogenheter som fördragen tilldelat den, och på de villkor och för de ändamål som där anges. (Jfr artikel 308

¹ Se angående det följande bl.a. Ulf Bernitz, *Europarättens grunder*, version 7, 2022, JUNO, kap. 3 och 4.6.

i Fördraget om Europeiska gemenskapen, ”FEG”, motsvarande artikel 352 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, ”FEUF”.)

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt inleds med den viktiga kompetenskatalogen (artiklarna 2–6 FEUF). EU:s olika samarbetsområden delas in i tre huvudkategorier vad gäller EU:s kompetens, nämligen a) områden där EU har exklusiv kompetens, b) områden där EU har delad kompetens med medlemsstaterna och c) områden där EU endast har kompetens att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder. EU:s befogenheter när det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (”Gusp”) är reglerad i särskild ordning.

Enligt artikel 4(2) ska EU vid utnyttjande av sina befogenheter respektera *medlemsstaternas nationella identitet*, såsom regionalt självstyre och nationell säkerhet.

Vidare har den s.k. *legalitetsprincipen* betydelse för såväl EU:s interna som externa beslutsfördelning. Internt innebär den bl.a. att de olika institutionerna måste respektera varandras befogenheter och den därpå baserade maktbalansen. Externt innebär legalitetsprincipen att EU inte ska verka på andra områden än där medlemsstaterna genom fördragen tilldelat EU kompetens för att uppnå fördragens mål.

4.2.2 Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik,² Gusp, är i huvudsak utformad som ett mellanstatligt samarbete enligt en särskild samarbets- och beslutsordning som utgör en egen huvuddel av unionsfördraget. Här har alltså medlemsstaterna i stort behållit sin rörelsefrihet och EU agerar främst som ett slags ”soft power”. Medan kommissionen, och ytterst dess ordförande, i allmänhet företräder EU, företräds EU på Gusp-området av Europeiska rådets ordförande och EU:s utrikesrepresentant.

Gusp omfattar i princip alla områden inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Samarbetet har enligt portalbestämmelsen (artikel 21 FEU) som mål att

- skydda unionens gemensamma värden och grundläggande intressen och säkerhet,

² Se närmare Bernitz a.a. kap. 10, särskilt avsnitt 10.6.

- stödja demokratin, rättsstaten, de mänskliga rättigheterna och folk-rätten,
- bevara freden och stärka den internationella säkerheten,
- främja utvecklingsländernas utveckling och bistå vid katastrofer, och
- främja en integrerad världshandel och gradvis avskaffande av handelsrestriktioner samt främja ett gott globalt styre.

Gusp omfattar ett mycket stort antal olika sakområden och är i huvudsak inriktad på att få till stånd ett gemensamt agerande på områden av särskild betydelse för EU. Huvudprincipen inom Gusp är att grundläggande beslut ska fattas med enhällighet. Man har dock en ordning med s.k. konstruktivt avstående.

En huvuduppgift för Gusp är att söka åstadkomma ett samordnat uppträdande från EU:s sida i FN och andra internationella forum (organisationer och konferenser m.m.) i frågor av särskild betydelse för EU (artikel 34 FEU).

Fördragstexten anger olika samarbets- och beslutsformer för samarbetets bedrivande. Europeiska rådet kan fatta strategiska beslut för Gusp i frågor som rör övergripande inriktning och prioriteringar. Sådana lägger fast den allmänna ramen för EU:s agerande på ett visst område. Det kan t.ex. gälla strategier för politiken i relation till Ryssland och för hållningen till internationell terrorism.

4.2.3 Sekundärrätten

De centrala typerna av sekundärrättsliga instrument är direktiv, förordningar och beslut.

Direktiv riktar sig till medlemsstaterna och alltså inte till enskilda. Ett direktiv föreskriver resultat som varje medlemsstat ska förverkliga inom en viss tid i det egna landet inom ramen för sin nationella rättsordning. Direktiven överlåter i princip till medlemsstaterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet (artikel 288 (3) FEUF). Till skillnad från förordningarna måste alltså direktiven överföras till nationell lagstiftning; annorlunda uttryckt genomföras (införlivas eller implementeras) i de nationella rättsordningarna. Tanken med direktivformen är att varje medlemsstat ska kunna lagstifta på det

sätt som bäst passar strukturen på den nationella lagstiftningen, förutsatt att man uppnår det resultat som direktivet kräver. En medlemsstat behöver dock inte vidta någon åtgärd för genomförande om där redan gäller en lagstiftning som fullt ut uppfyller kraven i ett direktiv; i så fall föreligger s.k. normharmonier.

EU-domstolen ställer strikta krav på att medlemsstaterna ska genomföra direktiv på ett lojalt och komplett sätt. Till antagandet av ett nytt direktiv kopplas vanligen ett beslut om en fast tidsgräns (ofta två år) inom vilken direktivet ska vara helt genomfört av medlemsländerna. Om en medlemsstat helt eller delvis underlåter att genomföra ett direktiv inom den angivna tidsfristen anses staten ha gjort sig skyldig till ett fördragsbrott. Direktiven kan många gånger vara så detaljerade att de i hög grad styr utformningen av medlemsstaternas lagstiftning på det ifrågavarande området. Om sådana direktiv dessutom föreskriver att medlemsstaterna varken får under- eller över-skrida den skydds nivå som direktivet lägger fast brukar man tala om *fullharmoniseringsdirektiv* (eller *maximidirektiv*). I andra fall kan emellertid ett direktiv avse bara någon eller några särskilda frågor och det är då vanligt att direktivet tillåter medlemsstaterna att ha längre gående nationella bestämmelser. Direktivet utgör då ett s.k. *minimidirektiv*. Det förekommer även *ramdirektiv* som bara anger huvudprinciper och som normalt är avsedda att fyllas ut med delegerad lagstiftning.

Förordningar äger enligt artikel 288(2) FEUF allmän giltighet och är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat. En förordning ska tillämpas sådan den har publicerats i EU:s officiella tidning och får inte införlivas med den nationella lagstiftningen, än mindre skrivas om till nationell lagstiftning. Skälet till det är att man vill undvika att texten anpassas till nationella intressen. Existensen av en förordning inom ett visst område markerar också vanligen att medlemsstaterna ska undvika egen lagstiftning inom området med hänsyn till principen om EU-rättens företräde och spärrverkan. Nackdelen med förordningar, sett från medlemsstaternas synpunkt, är att de i princip inte ger utrymme för nationellt anpassade lösningar.

Det är dock vanligt att förordningarna är så utformade att de är avsedda att kompletteras med uppföljande nationella författningsbestämmelser, t.ex. om hur de ska administreras eller om sanktioner vid överträdelse av förordningen. Inte sällan innehåller alltså förordningar bestämmelser som är direktivliknande till sin karaktär, dvs. bestämmelser som ger medlemsstaterna i uppgift att tillse att deras

nationella rätt ser ut på visst sätt. Härigenom kan även förordningar i viss mån öppna för att tillåta alternativa nationella lösningar.

Beslut är ytterligare en typ av rättsakter. Beslut är till alla delar bindande för dem som det är riktat till (artikel 288(4) FEUF), men de är till skillnad från förordningar inte direkt tillämpliga. De fattas oftast av rådet eller kommissionen. Medlemsstaterna är enligt artikel 291(1) FEUF skyldiga att vidta alla nationella lagstiftningsåtgärder som är nödvändiga för att genomföra EU:s rättsligt bindande akter.

4.2.4 Lagstiftningsförfarandet

Det lagstiftningsförfarande som numera föreskrivs inom de allra flesta EU-områden är det s.k. ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 289(1) och 294 FEUF). Det bygger på principen att lagstiftningsmakten är delad mellan rådet och parlamentet. Hit hör i huvudsak all den lagstiftning som rör den inre marknaden, transportpolitiken, socialpolitiken, miljöpolitiken, konsumentpolitiken m.m., men även t.ex. frågor som rör civil- och straffrättsligt samarbete, gränskontroll och immigration. Det huvudsakliga undantaget gäller Gusp-området.

När det gäller s.k. *genomförandeåtgärder* kan kommissionen (och rådet på Gusp-området) också tilldelas befogenhet att agera och även utfärda genomförandeakter (artikel 291 FEUF). Medan delegerade rättsakter kan komplettera och ändra lagstiftarens arbete syftar genomförandeåtgärder snarare till mer renodlad verkställighet (t.ex. för att garantera enhetliga villkor för genomförandet av antagna lagstiftningsakter). Likt delegerade rättsakter kan genomförandeåtgärder också anta formen av förordningar, direktiv eller beslut men inte heller dessa räknas som ”lagstiftningsakter”.

4.3 Reglerna om internationella sanktioner

4.3.1 Allmänt om sådana sanktioner som avses i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner

De internationella sanktioner³ som gäller i Sverige är beslutade av FN eller EU och regleras i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (”sanktionslagen”). Det finns i och för sig en möjlighet för

³ Inom EU-rätten ofta benämnt ”unionens restriktiva åtgärder”.

Sverige att besluta om egna nationella sanktioner. Några sådana finns dock inte och det finns heller inte stöd i sanktionslagen för sådana sanktioner, dvs. den lagen skulle inte kunna användas om sådana sanktioner beslutades.

Internationella sanktioner innebär att begränsningar införs i handelsfriheten t.ex. för en stat, för fysiska eller juridiska personer eller för en enhet genom ett unilateralt beslut av en stat eller ett kollektivt beslut av stater. Detta sker för att på fredlig väg, genom olika ekonomiska och politiska åtgärder, försöka påverka beteendet hos dem som begränsningarna införts mot. Syftet kan vara att främja fred och säkerhet, försvara demokratiska principer och mänskliga rättigheter, förhindra användning och spridning av massförstörelsevapen eller kemiska vapen, förhindra cyberattacker eller bekämpa terrorism.

Internationella sanktioner skiljer sig från andra utrikespolitiska instrument genom att de är rättsligt reglerade. Brott mot internationella sanktioner kan medföra straff.

Sanktionsinstrumentet är inte statiskt utan står under ständig utveckling. Fram till början av 1990-talet var internationella sanktioner generella och riktades enbart mot stater i form av t.ex. handels- och vapenembargon. Sedan det uppmärksammats att generella internationella sanktioner ofta orsakar stort lidande för civilbefolkningen, utan att nämnvärt påverka de ansvariga politiska ledarna, utvecklades i stället riktade sanktioner, dvs. sanktioner som riktar sig mot vissa utpekade personer eller enheter. Genom att de direkt träffar de personer som bär ansvaret för en viss politik eller handling och skonar befolkningen i övrigt anses de riktade sanktionerna generellt vara mer humana än de generella, men ändå effektiva. Med riktade sanktioner avses numera främst frysning av tillgångar innefattande tillgängliggörandeförbud samt reserestriktioner och individuella vapenembargon. Sådana individuellt riktade åtgärder är numera vanligast. (Jfr prop. 2022/23:137, *Ekonomiska sanktioner mot terrorism*, s. 15. Jfr även prop. 2009/10:97, *Ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner*, s. 8 och SOU 2018:27, *Ekonomiska sanktioner mot terrorism*, s. 33–34.)

Humanitära hänsyn tas inom ramen för tillämpningen av riktade sanktioner, genom att det i flertalet sanktionsregimer har möjliggjorts för FN:s eller EU:s medlemsstater att bevilja undantag eller dispens av humanitära och vissa andra skäl (se prop. 2009/10:97 s. 8).

I dagsläget finns ett femtiotal s.k. sanktionsregimer⁴. En sammanställning av dem finns i *bilaga 3* till betänkandet.

4.3.2 EU:s kompetens att besluta om sanktioner

Internationella sanktioner beslutade av EU på ett område där EU också har kompetens att utfärda förordningar

EU beslutar om internationella sanktioner (självtändigt utan att de härrör från FN) genom att rådet antar beslut om sanktionerna ("rådsbeslut") inom ramen för Gusp enligt avd. V, artikel 29 FEU (före detta gemensam ståndpunkt alternativt gemensam åtgärd enligt artikel J i Maastrichtfördraget, 1992, avd. 5 om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, artikel 15, Nice, 2002, eller artikel 29, Lissabon, 2009).

Under förutsättning att sanktionerna rör ekonomiska eller finansiella förbindelser enligt artikel 215 FEUF antar rådet sedan en förordning ("rådsförordning") som genomför beslutet (tidigare enligt artikel 228 a i FEG, Rom, 1992, och artikel 301 i FEG, Nice, 2002. Före den 1 december 2009 kunde rådsförordningar även antas med stöd av artikel 60 i FEG, tidigare artikel 73 c eller g, Rom, 1992, eller artikel 301 i FEG, eller någon av dessa artiklar i kombination med artikel 308 i FEG, tidigare artikel 235, Rom, 1992). En sådan rådsförordning kan röra hela eller delar av rådsbeslutet. Eftersom förordningar är direkt tillämpliga på nationell nivå så varken ska de eller får de införlivas med den nationella lagstiftningen.

Överträdelse av sådana sanktioner som genomförs direkt genom rådsförordningar är straffbara enligt 8 § andra stycket sanktionslagen.

Att EU beslutar om sanktioner utan att de härrör från FN har skett när det har funnits starka skäl att – i enlighet med EU:s målsättning – verka för att upprätthålla internationell fred och säkerhet samt befästa respekten för mänskliga rättigheter och de grundläggande friheterna. (Jfr prop. 1998/99:27, *Ändringar i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner*, s. 14–15.) Ett sådant exempel är de internationella sanktionerna som införts med anledning av Rysslands invasion av Ukraina.

⁴ Se vidare om detta begrepp i avsnitt 7.3.1.

Internationella sanktioner beslutade av EU på ett område där EU saknar kompetens att utfärda förordningar

När EU saknar kompetens att utfärda en rådsförordning för att genomföra ett sanktionsbeslut måste detta genomföras på nationell nivå av medlemsstaterna.

Såvida sanktionerna i rådsbeslutet syftar till att återställa eller upprätthålla internationell fred och säkerhet ska de genomföras i svensk rätt i enlighet med reglerna i sanktionslagen (se 1 § första stycket 2). Det sker, i den mån det inte redan finns svensk lagstiftning på området (t.ex. ett införsel- eller utförselbuds), genom att regeringen meddelar föreskrifter med stöd av 3–4 §§ sanktionslagen. Först meddelar regeringen ett allmänt förordnande om att sanktionerna ska genomföras och därefter behöver riksdagen godkänna förordnandet, se 3 § sanktionslagen. Regeringen får därefter i enlighet med förordnandet meddela mera detaljerade föreskrifter t.ex. om olika förbud, se 4 § sanktionslagen.

Överträdelse av sådana föreskrifter är straffbara enligt 8 § första stycket sanktionslagen.

4.3.3 Internationella sanktioner beslutade eller rekommenderade av FN och deras förhållande till EU rätten

Internationella sanktioner beslutade eller rekommenderade av FN

FN:s säkerhetsråd kan, i enlighet med omröstningsreglerna i artikel 27 i FN-stadgan, besluta om, eller utfärda rekommendationer om, alla slags internationella sanktioner som rör icke militära insatser i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet (artikel 39 och 41 i FN-stadgan).

Beslut fattade av säkerhetsrådet om internationella sanktioner är enligt artikel 25 i FN-stadgan folkrättsligt bindande för FN:s medlemsstater. Den yttersta gränsen för hur långt säkerhetsrådets beslut ska följas av medlemsstaterna bestäms, förutom av FN-stadgan, av vissa allmänna överordnade folkrättsliga normer, så som vissa av de grundläggande mänskliga rättigheterna. Artikel 103 föreskriver att medlemsstaternas förpliktelser enligt FN-stadgan går före deras för-

pliktelse enligt andra internationella överenskommelser. FN-stadgan har i princip också företrädare framför säkerhetsrådets beslut. Artikel 48 (2) i stadgan föreskriver att säkerhetsrådets beslut för upprätthållande av internationell fred och säkerhet ska verkställas av medlemsstaterna både direkt och genom deras verksamhet inom de internationella organ som de är anslutna till.

När säkerhetsrådet beslutar om internationella sanktioner tillsätter det regelmässigt en sanktionskommitté, med uppgift att övervaka hur medlemsstaterna genomför sanktionerna. I sanktionskommittén ingår samma medlemsstater som i säkerhetsrådet. Om det är fråga om riktade sanktioner kan en sanktionskommitté ha i uppgift att föra och kontinuerligt uppdatera en lista med namn på personer, enheter eller organ som ska vara föremål för sanktioner. (Jfr prop. 2009/10:97 s. 9–10.)

Det hör till EU:s mål att bidra till en strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt, inklusive respekt för principerna i FN-stadgan (artikel 3(5) FEU). EU är bunden av den allmänna folkrätten och ett mycket stort antal internationella konventioner. EU är en egen juridisk person och har omfattande befogenheter att själv ingå internationella avtal, den s.k. traktatkompetensen (se bl.a. artikel 3(2) FEUF och närmare artiklarna 207 och 218 FEUF). (Se Ulf Bernitz, a.a., s. 60.)

Enligt FN-stadgan ges medlemmarna i FN i princip ett fritt val i fråga om hur besluten och rekommendationerna om internationella sanktioner ska genomföras i deras interna rättsordningar (jfr EU-domstolens dom av den 3 september 2008, *Yassin Abdullah Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen*, C-402/05 P och C-15/05 P, EU:C:2008:461, punkt 298).

Trots att EU inte själv är medlem i FN ska EU, på grund av det fördrag genom vilket unionen har upprättats, anses vara bunden av skyldigheterna enligt FN-stadgan på samma sätt som dess medlemsstater. EU får därför varken åsidosätta de skyldigheter som åligger medlemsstaterna enligt FN-stadgan eller hindra fullgörandet av dessa. Unionen är dessutom skyldig att anta de bestämmelser som är nödvändiga för att medlemsstaterna ska kunna fullgöra dessa skyldigheter. (Se Förstainstansrättens dom av den 21 september 2005, *Yassin Abdullah Kadi mot Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen*, T 315/01.)

Vad gäller säkerhetsrådets *rekommendationer* kan som grund för lagstiftning inte formellt åberopas att Sverige måste fullgöra sina skyldigheter enligt FN-stadgan, eftersom stadgan inte föreskriver skyldighet för en medlemsstat att verkställa sanktioner som bara är rekommenderade (jfr artikel 25 i FN-stadgan). En ledande tanke i svensk utrikespolitik efter anslutningen till FN har emellertid varit att understödja strävanden som enligt svensk bedömning gagnar FN:s syften, oavsett om det kan ske inom eller utanför FN. Denna principiella inställning innebär att Sverige är villigt att delta inte bara i sådan fredsfrämjande verksamhet som fordras för att uppfylla sina folkrättsliga förpliktelser, utan i alla strävanden av sådant slag, oberoende av om vi från snävt juridisk synpunkt är skyldiga därtill. När en rekommendation ger uttryck åt en allmänt omfattad politisk och moralisk förväntan, bör Sverige som medlemsstat följa den. (Jfr SOU 1995:28, *Lagen om vissa internationella sanktioner – en översyn*, s. 52. Se 1 § första stycket 1 sanktionslagen. Se även ett exempel rörande Haiti i prop. 1995/96:35, *En ny lag om vissa internationella sanktioner*, s. 13.)

Genomförande av internationella sanktioner beslutade av FN

Som ovan nämnts beslutar FN:s säkerhetsråd, enligt artikel 39 och 41 i FN-stadgan, om internationella sanktioner som kan avse alla slags icke-militära sanktioner i syfte att upprätthålla internationell fred och säkerhet.

Dessa sanktioner genomförs normalt via EU genom att rådet antar beslut om hela eller delar av FN-sanktionerna inom ramen för Gusp, enligt avd. V, artikel 29 FEU ("rådsbeslut").

Under förutsättning att sanktionerna rör ekonomiska eller finansiella förbindelser enligt artikel 215 FEUF antar rådet sedan en förordning ("rådsförordning"), som rör hela eller delar av rådsbeslutet. Med andra ord kan sägas att FN:s sanktioner normalt genomförs via EU på det sätt som ovan beskrivits i avsnitt 4.3.2.

Överträdelse av dessa sanktioner är straffbara enligt 8 § andra stycket sanktionslagen i den mån EU genomför sanktionerna genom en direkt tillämplig förordning.

Det kan emellertid förekomma att EU saknar kompetens att genomföra ett FN-beslut genom en rådsförordning eller att EU inte alls genomför ett FN-beslut om internationella sanktioner (detta skulle

kunna ske exempelvis om man inte kommer överens inom EU). Om så är fallet dvs. både

- i det fallet EU inte har kompetens att genomföra FN-beslutet genom en rådsförordning och
- i det fallet EU inte alls genomför ett FN-beslut om internationella sanktioner

måste sanktionerna genomföras i Sverige på det sätt som föreskrivs i sanktionslagen, dvs. genom att regeringen, efter godkännande av riksdagen, utfärdar föreskrifter om vad som ska gälla. Överträdelser av dessa föreskrifter är straffbara enligt 8 § första stycket sanktionslagen.

4.3.4 Sammanfattning

Det sagda innebär att internationella sanktioner i princip kan beslutas och genomföras i svensk rätt på följande sätt.

1. Beslut om sanktionerna fattas inom EU genom ett rådsbeslut → EU genomför också sanktionerna genom att utfärda en förordning som är direkt tillämplig i medlemsstaterna → Genomförande på nationell nivå är i princip onödigt (kompletterande föreskrifter till rådsförordningen kan emellertid förekomma beroende på hur den är utformad).
2. Beslut om sanktionerna fattas inom EU → Eftersom rådsbeslutet inte är direkt tillämpligt måste det genomföras på så sätt att nationella föreskrifter utfärdas med stöd av sanktionslagen.
3. Beslut om sanktionerna fattas inom FN → Beslutet genomförs inom EU genom ett rådsbeslut → EU genomför också sanktionerna genom att utfärda en förordning som är direkt tillämplig i medlemsstaterna → Genomförande på nationell nivå är i princip onödigt (se p. 1).
4. Beslut om sanktionerna fattas inom FN → Beslutet genomförs inom EU genom ett rådsbeslut → Eftersom rådsbeslutet inte är direkt tillämpligt måste det genomföras på så sätt att nationella föreskrifter utfärdas med stöd av sanktionslagen.

Beslut om sanktionerna fattas inom FN men dessa genomförs inte inom EU → FN-beslutet är inte direkt tillämpligt utan måste genomföras på så sätt att nationella föreskrifter utfärdas med stöd av sanktionslagen.

5 Särskilt om legalitetsprincipen och blankettstraffbud

5.1 Inledning

I detta avsnitt behandlas vissa grundläggande frågor om legalitetsprincipen och frågor om blankettstraffbud vilka har viss betydelse för hur EU-direktivets krav på kriminalisering av överträdelser av internationella sanktioner kan och bör genomföras i svensk rätt.

5.2 Legalitetsprincipen

Den straffrättsliga legalitetsprincipen kommer till uttryck i bl.a. 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen, 1 kap. 1 § brottsbalken samt artikel 7 i Europakonventionen och har utvecklats vidare i rättspraxis. Principen innebär primärt att ingen kan straffas för en gärning som inte utgjorde brott (var straffbelagd) när den begicks. Legalitetsprincipen fungerar som en garanti för rättssäkerheten dels genom att den ställer krav på lagstiftningen vilka innebär att den enskilde ska kunna förutse när han eller hon kan bli föremål för ett straffrättsligt ingripande, dels genom att den skapar förutsättningar för en rimlig kontroll av den statliga maktutövningen. I korthet brukar det talas om att legalitetsprincipen innehåller ett föreskriftskrav, ett analogiförbud och ett förbud mot retroaktiv strafflagstiftning samt ett förbud mot alltför obestämda strafföreskrifter. (Se t.ex. ”Dödsboets vapen” NJA 2019 s. 1041 p. 12 med hänvisning till ”Vargskinnen” NJA 2016 s. 680 p. 13.)

Vid utformning av strafflagstiftning är det framför allt de krav som följer av obestämdhetsförbudet som aktualiseras. En strafföreskrift kan vara obestämd på flera olika sätt. Exempelvis kan den vara obestämd såtillvida att den innehåller obestämda rekvisit (t.ex. en strafföreskrift som endast innehåller rekvisitet ”omoralisk handling”), men den kan

också vara obestämd på så sätt att bestämmelsen – även om de ingående komponenterna är bestämda – är svår att få grepp om t.ex. därför att den är tekniskt komplicerad. Sistnämnda svårigheter kan uppstå framför allt vid blankettstraffbud eller annars vid straffbud som för sin tillämpning är beroende av andra normer. Fråga kan t.ex. vara om en straffföreskrift som i flera led hänvisar till utfyllnadsnormer i ett stort antal andra författningar.

Ett problem som i särskild omfattning gäller obestämdhetsförbudet är att obestämda straffföreskrifter, eller i varje fall obestämda rekvisit, i någon utsträckning måste anses tillåtna. Redan användningen av ord såsom medel för att avgränsa det straffbara området medför en viss obestämdhet. Vidare är det i praktiken otänkbart att helt undvara rekvisit som fordrar olika former av bedömningar. Frågan blir därför snarast hur obestämda straffföreskrifter får vara innan de strider mot legalitetsprincipen. (Jfr Petter Asp, EU och straffrätten, 2002, s. 270.)

Det krav på begriplighet och precision som följer av legalitetsprincipens obestämdhetsförbud innebär bl.a. att s.k. generalklausuler inte accepteras i straffrätten. Däremot har s.k. blankettstraffbud – straffbestämmelser som fylls ut genom hänvisningar till regler i andra författningar – ansetts principiellt godtagbara. (Jfr ”Arbetskyddsstyrelsens föreskrifter” NJA 2012 s. 105 p. 5 och 8.) Så har också ansetts vara fallet med straffbestämmelser som får sitt väsentliga materiella innehåll genom hänvisning till olika internationella instrument eller EU-förordningar (se NJA 2019 s. 531 p. 25 och NJA 2007 s. 227). Högsta domstolen har emellertid uttalat att det, åtminstone i allmänhet, måste krävas att det i straffbestämmelsen finns hänvisningar till de EU-förordningar som innehåller de handlingsnormer som är straffsanktionerade (jfr ”Vargskinnen” p. 13–14).

Om legalitetsprincipen ska kunna fylla sin huvudsakliga funktion, dvs. att göra det förutsebart om straff kan följa på ett visst handlande och att möjliggöra en kontroll av den straffrättsliga maktutövningen, måste en given utgångspunkt vara att den enskilde ska ha rimliga möjligheter att själv skaffa sig kännedom om vilka regler som gäller. Enbart det förhållandet att det då kan erfordras efterforskningar och överväganden om vad som gäller innebär emellertid inte att det krav på tydlighet och precision som ställs ska anses eftersatt. (Jfr NJA 2019 s. 531 p. 25, ”Laserpekaren III” NJA 2019 s. 577 p. 10, ”Arbetskyddsstyrelsens föreskrifter” p. 5 och 8 och ”Vargskinnen” p. 13–14.)

5.3 Blankettstraffbud

5.3.1 Definition

Någon entydig och allmänt accepterad definition av vad som avses med ett blankettstraffbud finns inte. Allmänt sett brukar emellertid blankettstraffbud beskrivas som straffbestämmelser i vilka det hänvisas till en norm eller normer utanför bestämmelsen själv. Blankettstraffbudet kriminaliserar således överträdelser av normer som finns någon annanstans än i själva straffbestämmelsen. (Se SOU 2020:13, *Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar*, s. 69.)

5.3.2 Rättslig reglering

Enligt 8 kap. 1 § första stycket regeringsformen meddelas föreskrifter av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner. Enligt andra stycket ska ett bemyndigande att meddela föreskrifter alltid ges i lag eller förordning.

Den normgivningskompetens som regeringsformen ger riksdagen brukar sammanfattas genom benämningen ”det primära lagområdet”. Den del av det primära lagområdet som inte kan delegeras till regeringen eller annat organ brukar kallas ”det obligatoriska lagområdet”. Det delegeringsbara området brukar benämnas ”det fakultativa lagområdet”. (Se t.ex. Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna, JUNO*, 2019, version 3A, inledningen till 8 kap. regeringsformen.)

Av 2 § första stycket 2 framgår att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Bestämmelser om straff omfattas av denna reglering.

Enligt 3 § kan dock riksdagen bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket 2. Föreskrifterna får emellertid enligt 3 § första stycket 1 inte avse annan rättsverkan av brott än böter.

Enligt andra stycket får riksdagen dock i lag som innehåller ett bemyndigande föreskriva även annan rättsverkan av brott än böter – alltså bl.a. fängelse – för överträdelse av föreskrift som regeringen med-

delar med stöd av bemyndigandet enligt första stycket; det blir i dessa situationer fråga om blankettstraffbud.

Regeringen kan i viss utsträckning bemyndiga bl.a. förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter i sådana ämnen beträffande vilka regeringen har eller har givits kompetens (se bl.a. 10 och 11 §§). Det kan i sammanhanget nämnas att Högsta domstolen uttalat att regeringsformen inte tillåter att förvaltningsmyndigheter och kommuner fyller ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärning som härigenom straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i deras föreskrifter. (Se ”Blankettstraffbudet och Skogsstyrelsens föreskrifter” NJA 2005 s. 33.)

5.3.3 Kategorisering av blankettstraffbud utifrån deras uppbyggnad

En modell som kan användas för att kategorisera blankettstraffbud är att bygga på huruvida blankettstraffbudet är:

1. normgivningsinternt eller normgivningsexternt,
2. statiskt eller dynamiskt,
3. öppet eller slutet, och
4. begränsat eller obegränsat.¹

Den första indelningsgrunden (distinktionen mellan *normgivnings-interna* och *normgivningsexterna hänvisningar*) bygger på huruvida blankettstraffbudet hänvisar till normer som utfärdats av samma normgivare som utfärdat blankettstraffbudet. En normgivningsintern hänvisning föreligger t.ex. när svensk lag hänvisar till annan svensk lag, medan en normgivningsextern hänvisning föreligger t.ex. när svensk lag hänvisar till en svensk förordning eller till en EU-rättslig norm.

Den andra indelningsgrunden bygger på huruvida det område som straffbeläggs genom blankettstraffbudet kan förändras utan förändringar i själva blankettstraffbudet (distinktionen mellan *statiska* och *dynamiska hänvisningar*). Hänvisningarna delas således upp i hänvisningar som skapar ett rättsläge som kan förändras enbart genom ändringar i utfyllnadsnormen och ändringar som måste ske genom ändring

¹ Jfr angående det följande bl.a. Petter Asp, a.a., s. 246–259.

i själva straffbestämmelsen. De statiska hänvisningarna avser en regel eller regelmassa i en viss angiven lydelse, vilket innebär att blankettstraffbudet måste justeras för att innebörden av bestämmelsen ska ändras. De dynamiska blankettstraffbuden däremot hänvisar till en regel eller regelmassa så som den ser ut vid den tidpunkt då frågan aktualiseras. Det betyder alltså att ändringar i utfyllnadsnormerna får omedelbar betydelse också för blankettstraffbudets innebörd.

Den tredje indelningsgrunden bygger på hur preciserad blankettstraffbudets hänvisning är (distinktionen mellan *öppna* och *slutna blankettstraffbud*). De slutna blankettstraffbuden hänvisar till ett stycke i en särskild namngiven bestämmelse eller till en viss namngiven bestämmelse, medan de öppna innehåller hänvisningar till en viss lag, ett visst rättsområde eller gällande rättsregler i största allmänhet.

Den fjärde indelningsgrunden bygger på huruvida blankettstraffbudet innehåller begränsningar avseende det kriminaliserade området eller helt låter detta vara beroende av utfyllnadsnormernas utformning (distinktionen mellan *begränsade* och *obegränsade blankettstraffbud*). Om blankettstraffbud lämnar avgränsningen av det straffbara området helt och hållet åt den normgivare som har att utfärda utfyllnadsnormen och blankettstraffbudet således kort och gott kriminaliserar överträdelser av utfyllnadsnormen rör det sig om ett obegränsat blankettstraffbud. Den normgivare som utfärdar blankettstraffbudet kan emellertid också begränsa den frihet som tillkommer den normgivare som utfärdar utfyllnadsnormen, genom att i blankettstraffbudet uppta olika typer av begränsande rekvisit (t.ex. bestämma skuldrekvisit, ange att endast vissa typer av kvalificerade överträdelser ska vara kriminaliserade, ange fristående tilläggsrekvisit etc.). Det rör sig då om ett, s.k. begränsat blankettstraffbud.

Slutligen kan nämnas att det kan förekomma s.k. *dolda hänvisningar* genom att utfyllnadsnormen hänvisar vidare till ytterligare en utfyllnadsnorm av annan karaktär. Ett exempel kan vara att ett blankettstraffbud innehåller en statisk hänvisning till en utfyllnadsnorm, som i sin tur innehåller en dynamisk hänvisning till ytterligare utfyllnadsnormer (s.k. *dold dynamisk hänvisning*). Ett annat exempel kan vara att blankettstraffbudet innehåller en slutna hänvisning till en utfyllnadsnorm, som emellertid i sin tur innehåller en öppen hänvisning till ytterligare utfyllnadsnormer (s.k. *dold öppen hänvisning*).

5.3.4 För- och nackdelar med olika typer av blankettstraffbud

Olika typer av blankettstraffbud är naturligen förknippade med delvis olika för- och nackdelar. Vi ska här beröra några av de för- och nackdelar som har betydelse för våra överväganden.

Låt oss börja med distinktionen mellan statiska och dynamiska blankettstraffbud. En *dynamisk hänvisning* i ett blankettstraffbud har fördelen att den inte behöver ändras varje gång utfyllnadsnormerna förändras.

Fördelarna med *statiska hänvisningar* är kopplade till förutsebarhet och legalitet, vilket kan kopplas till vad som ovan skrivits om obestämdhetsförbudet. Den som ska tillämpa eller rätta sig efter blankettstraffbudet får genom statiska hänvisningar veta precis vilken version av en norm han eller hon ska ta del av för att förstå vilka bestämmelser som är kriminaliserade att överträda.

Också från rättssäkerhetssynpunkt kan en viss tröghet i detta avseende innebära fördelar eftersom hastigt införda eller omfattande förändringar i de hänvisade bestämmelserna riskerar att inte ge de myndigheter som arbetar med stöd och tillsyn erforderlig tid till förberedelser och informationsspridning avseende den ändrade innebörden av straffbestämmelserna.

Även riksdagens intresse av att aktivt kunna ta ställning till hur olika överträdelser beläggs med sanktioner kan sägas tala för användning av statiska hänvisningar. Det gäller åtminstone om blankettstraffbudet är normgivningsexternt, dvs. om det är någon annan än riksdagen som utfärdar utfyllnadsnormerna.

En statisk hänvisning kan emellertid vara besvärlig att hantera eftersom det fordras ändringar i utfyllnadsnormerna för att blankettstraffbudet ska följa med. Det kan visserligen sägas vara den svenska lagstiftarens ansvar att förhålla sig och uppdatera svensk lag i takt med att andra regelverk förändras. Samtidigt finns det naturligtvis ett intresse av att lagstiftningen kan konstrueras på ett sätt som är hållbart över tid och som inte leder till att det uppstår luckor i regelverket på grund av att lagstiftaren inte hinner med. Det sistnämnda framstår som särskilt olyckligt när det är fråga om blankettstraffbud som syftar till att genomföra internationella förpliktelser.

Vidare kan en straffbestämmelse med statiska hänvisningar bli alltför omfattande och oöverskådlig för det fall utfyllnadsnormerna är många och omfattande eller komplexa, vilket i sin tur innebär att en

sådan bestämmelse inte nödvändigtvis bidrar till ökad förståelse för den enskilde.

Ju mer öppen en hänvisning i ett blankettstraffbud är desto större är risken att riksdagen inte kan förutse effekterna av sitt beslut om en straffbestämmelse, dvs. vilka gärningar som på sikt kan komma att omfattas av hänvisningen. Det kan därför ofta vara önskvärd att åtminstone i viss mån göra blankettstraffbudet slutet, dvs. tillse att det av blankettstraffbudet eller den omkringliggande regleringen framgår vilka utfyllnadsnormer som omfattas av straffbudet.

Ett helt obegränsat blankettstraffbud innebär att alla överträdelser av de relevanta utfyllnadsnormerna omfattas av straffbudet. Vad det är förbjudet att göra kan då inte utläsas utan en samtidig läsning av detta straffbud och den eller de utfyllnadsnormer som det hänvisas till. Det kan därför ofta framstå som rimligt att göra blankettstraffbudet åtminstone i viss mån begränsat. En sådan begränsning innebär att det blir lättare för den enskilde att, redan genom att läsa blankettstraffbudet, förstå vad som är kriminaliserat.

5.3.5 Genomförande av EU-direktiv

Att genomföra EU-direktiv endast genom att hänvisa till direktivet bör undvikas.² I stället är utgångspunkten att direktivtexten bör omvandlas (transformeras) till svensk författningstext. I de undantagsfall en lagstiftningsteknik som innefattar hänvisningar till direktivet väljs, ska en s.k. statisk hänvisning användas. Detta gäller både såvitt avser lagar och förordningar.

När det gäller kriminalisering av överträdelser av regler som finns i EU-förordningar har följande uttalats. För det fall det inte bedöms lämpligt att utforma straffbestämmelser med en fullständig brottsbeskrivning – i synnerhet gäller detta för brottslighet på fängelsenivå – bör skälen för ett sådant ställningstagande framgå av lagens förarbeten. Sådana skäl kan vara att de EU-rättsliga normerna är omfattande och dessutom detaljerade och specifika. I den mån det är oundvikligt att hänvisa till EU-rättsliga normer bör det vara acceptabelt att lagstiftaren nöjer sig med att hänvisa till de EU-förordningar som ska omfattas. En sådan hänvisningsteknik anses motsvara en rimlig balans mellan tydlighet och effektivitet i lagstiftningen. Hänvisning

² Se angående vad som sägs i detta avsnitt SOU 2020:13s. 173 ff.

bör normalt inte göras till en viss lydelse av EU-förordningarna, utan i stället bör i första hand en s.k. dynamisk hänvisning användas, eventuellt försedd med en ram av begränsande rekvisit.

En hänvisning till ett visst lagstiftningsområde bör normalt övervägas av lagstiftaren när det inte är praktiskt möjligt eller lämpligt att i ett blankettstraffbud hänvisa till enskilda EU-förordningar. I sådana fall bör följa ett krav att regeringen i ett tillkännagivande anger i vart fall de huvudsakliga EU-förordningarna (grundförordningar) som omfattas. Straffbestämmelsen bör i sådana fall också avgränsas genom att den innehåller begränsande rekvisit som ger en ram för tillämpningsområdet.

6 Behovet av lagstiftning

6.1 Inledning

Övervägandena i detta kapitel gäller de artiklar som innehåller bestämmelser som kan behöva genomföras i svensk rätt. Det får anses stå klart att något sådant behov inte finns när det gäller artikel 1 om direktivets innehåll och tillämpningsområde, artikel 19 om utvärdering, rapportering och översyn, artikel 20 om införlivande, artikel 21 om ikraftträdande och artikel 22 om adressater.

Artikel 2 innehåller definitioner av begrepp som används i direktivet. I artikeln definieras vad som avses med unionens restriktiva åtgärder, angivna personer, enheter eller organ, penningmedel och ekonomiska resurser och frysning av dessa. Det finns inte heller beträffande den artikeln något egentligt behov av genomförande på nationell nivå. Däremot finns förstås anledning att se till att de svenska regler genom vilka direktivet genomförs uppfyller de krav som följer av direktivet läst mot bakgrund av definitionerna. Det kan också finnas behov av definitioner i den svenska lagstiftningen. Dessa bör i förekommande fall formuleras på ett sådant sätt att direktivets krav uppfylls.

6.2 Kriminaliseringsförpliktelserna (artikel 3)

Bedömning: De gärningar som ska kriminaliseras enligt artikel 3 i sanktionsdirektivet är i huvudsak kriminaliserade enligt svensk rätt. Det finns emellertid anledning att utforma den svenska lagstiftningen så att den på ett tydligare sätt uppfyller direktivets krav.

6.2.1 Artikel 3 i huvuddrag

Artikel 3 innehåller krav på att medlemsstaterna ska kriminalisera de förfaranden som anges i artikeln, vilket kan sägas innebära att medlemsstaterna ska kriminalisera överträdelser av sådana internationella sanktioner som beslutats av unionen. Eftersom artikeln är omfattande hänvisas här till framställningen i kap. 3 för en närmare beskrivning av artikelns innehåll.

6.2.2 De nuvarande straffbestämmelserna i sanktionslagen

Av 8 § första stycket sanktionslagen följer att den som uppsåtligen bryter mot förbud som har meddelats enligt 4 § eller beslut som har meddelats enligt 5 a § döms till böter eller till fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Den som har begått gärningen av grov oaktsamhet döms till böter eller till fängelse i högst sex månader.

Av andra stycket följer att första stycket gäller också den som bryter mot förbud i förhållande till en stat eller ett område utanför Europeiska unionen eller mot förbud i förhållande till fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter i en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska unionen med stöd av artikel 215 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ("FEU") (punkten 1), eller har beslutats av Europeiska gemenskapen antingen före den 1 november 1993 med anledning av ett sådant beslut eller en sådan rekommendation som avses i 1 § första stycket 1, eller före den 1 december 2009 med stöd av artikel 60 eller artikel 301, eller någon av dessa artiklar i kombination med artikel 308, i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen ("FEG") (punkten 2).

Av tredje stycket framgår att det inte ska dömas till ansvar enligt paragrafen om brottet är ringa.

I 8 § första stycket regleras alltså överträdelser av internationella sanktioner som har genomförts i svensk rätt genom att regeringen har utfärdat föreskrifter med stöd av det bemyndigande som finns i lagen (se 3 och 4 §§) eller överträdelser av internationella sanktioner som beslutats i enlighet med 5 a §. I andra stycket kriminaliseras överträdelser av förbud som finns i direkt tillämpliga rådsförordningar på området. Enligt 15 § sanktionslagen ska regeringen i Svensk författningssamling ge till känna vilka förordningar om ekonomiska sank-

tioner som har beslutats av Europeiska unionen och för vilka straffansvar gäller här i landet direkt enligt 8 § andra stycket.

I förarbetena betonas vikten av att straffbestämmelsen utformas på ett sådant sätt att det klart och tydligt framgår vilka bestämmelser som är straffsanktionerade och att en tydlig avgränsning måste göras såväl när det gäller de förordningar som de förbud som avses. Paragrafen är i den del den avser överträdelser av rådsförordningar, utformad så att den hänvisar till den rättsliga grunden för dessa förordningar. Detta gav enligt förarbetena ett klart besked om vilka förordningar det var fråga om. (Jfr prop. 1998/99:27, *Ändringar i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner*, s. 19.)

Bestämmelserna i 8 § första och andra stycket är s.k. blankettstraffbud (se vidare i avsnitt 5.3) som får sitt innehåll genom de regler den hänvisar till, dvs. genom de föreskrifter som beslutats med stöd av 3 och 4 §§, genom beslut enligt 5 a § eller genom direkt tillämpliga rådsförordningar på området. Det innebär att såväl de enskilda sanktionsförordningarna som regeringen meddelar som relevanta rådsförordningar är straffsanktionerade redan från den tidpunkt när de trätt i kraft. (Jfr i denna del prop. 1994/95:97, *Ändringar i lagen om vissa internationella sanktioner*, s. 15–16.)

I fråga om rådsförordningar konstaterades att dessa kunde beslutas snabbt och att de i allmänhet träder i kraft samma dag som de publiceras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning, vilket innebär att det förflyter mycket kort tid mellan beslutet om att anta förordningen och dess ikraftträdande. Vidare konstaterades att det fanns ett behov av nationella straffbestämmelser samtidigt som förordningen trädde i kraft. Det anfördes att det kunde medföra en tidsutdräkt på grund av riksdagsbehandlingen att utfärda nationella straffbestämmelser för varje förordning om sanktioner som antas, vilket i sin tur sannolikt skulle innebära att straffbestämmelserna inte skulle kunna träda i kraft samtidigt med förordningen. Man skulle inte heller enligt förarbetena vinna något genom att i en generell straffbestämmelse ange samtliga de rådsförordningar om ekonomiska sanktioner som var i kraft, eftersom det med en sådan modell skulle krävas nationella straffbestämmelser i förhållande till nya förordningar om ekonomiska sanktioner. Även i det fallet fanns på grund av riksdagsbehandlingen risk för att straffbestämmelserna inte skulle kunna träda i kraft samtidigt med förordningen. Man valde därför att utforma regleringen på ett sådant sätt att sanktionslagens straffbestämmelser skulle kunna till-

lämpas omedelbart när det utfärdas nya sådana föreskrifter eller förordningar som avses i bestämmelserna. (Jfr prop. 1994/95:97 s. 15–16. Jfr även prop. 1998/99:27 s. 17.)

Det anfördes vidare att de svenska författningarna kungörs i Svensk författningssamling och därmed når allmän spridning medan rådsförordningar, som är direkt tillämpliga i Sverige, kungörs i Europeiska gemenskapernas officiella tidning och utkommer samtidigt på alla medlemsländernas språk. Det konstaterades att det grundläggande rättssäkerhetskravet på publicering av för enskilda bindande normer därigenom uppfylldes.

Med hänsyn till att det inte var möjligt att i Svensk författningssamling ange framtida sanktioner grundade på rådsförordningar ansågs det emellertid finnas skäl för att i ett tillkännagivande i Svensk författningssamling ge en upplysning om de förordningar som omfattas av 8 § andra stycket. Med anledning av kritik från Lagrådet mot den föreslagna ordningen betonades i förarbetena att det var den nu aktuella lagregleringens karaktär och konstruktion som motiverade det särskilda kravet på information. Det erinrades vidare om att ett tillkännagivande inte är att jämställa med ett sådant kungörande som avses i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar eller innebar ett införlivande av förordningarna i svensk rätt. Det var således inte fråga om någon normgivning. (Jfr prop. 1994/95:97 s. 16–17.)

6.2.3 Straffbestämmelserna i sanktionslagen bör, även om de redan i dag kan anses uppfylla direktivets krav, utformas på ett mer direktivnära sätt

Direktivet kräver, som framgår av avsnitt 4.2.3 bara att ett visst resultat uppnås, medan form och tillvägagångssätt för genomförandet är upp till medlemsstaterna (jfr artikel 288 FEUF). Med den utgångspunkten kan det inte utan fog hävdas att sanktionslagen innehåller de grundläggande element som behövs för att kriminaliseringen ska träffa såväl överträdelse av rådsförordningar (8 § andra stycket) som överträdelse av nationella föreskrifter (8 § första stycket). För att regleringen ska vara tillfyllest krävs emellertid också att de olika punkterna i 4 § sanktionslagen gör det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter i alla de situationer som kan krävas enligt direktivet. I det sammanhanget kan bl.a. den frågan väckas om det utgör ett problem att regeringens fullmakt enligt lagen bara täcker åtgärder som syftar till att upprätt-

hålla eller återställa internationell fred eller säkerhet. Det kan vidare ifrågasättas om det är tillfyllest att straffbestämmelserna, såsom i dag, bara täcker överträdelser av förbud och inte tar sikte på överträdelser av regler som kräver handlande, dvs. det kan ifrågasättas om inte också underlåtenhet att följa relevanta föreskrifter och förordningar bör omfattas av regleringen. Härutöver kan konstateras att kraven på kriminalisering av kringgående i artikel 3 knappast kan anses uppfyllda genom den nuvarande lagstiftningen.

Med dessa reservationer i minnet kan emellertid i och för sig sägas att Sverige i huvudsak uppfyller direktivets krav och att de förändringar som bör övervägas närmast är av detaljkaraktär.

Vår bedömning är emellertid att det finns skäl att genomföra direktivet på ett sätt som tydligare återspeglar kriminaliseringskraven i artikel 3, dvs. som återger de olika gärningsformer som ska kriminaliseras. Ett sådant genomförande har bl.a. den fördelen att den enskilde ges en bättre bild än enligt nuvarande reglering av vad som faktiskt är straffbelagt. Det har också fördelar från EU-rättslig synpunkt, bl.a. att eventuell praxis från EU-domstolen avseende direktivets innebörd blir lättare att överföra till svenska förhållanden.

Det finns också andra frågor som behöver övervägas i samband med genomförandet. En sådan fråga är om undantag för ringa brott som finns i 8 § tredje stycket sanktionslagen kan anses vara förenligt med artikel 3(2) och de krav som finns i unionens restriktiva åtgärder på att varje överträdelse av dessa ska sanktioneras.¹

6.2.4 Det krävs inte någon lagstiftning för att genomföra artikel 3(4)

Av artikel 3(4) framgår att ingenting i punkten 1 ska tolkas som en skyldighet för juridiska yrkesutövare att rapportera information som de mottar från eller erhåller om en klient i samband med fastställandet av den klientens rättsliga ställning eller i samband med utförandet av uppgiften att försvara eller företräda klienten i eller rörande rättsliga förfaranden, inbegripet att ge råd om att inleda eller undvika sådana förfaranden.

¹ Att vissa överträdelser utesluts från direktivets tillämpningsområde påverkar, enligt beaktandesats 4, inte de skyldigheter som fastställs i unionens restriktiva åtgärder för att säkerställa att överträdelser beläggs med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga eller andra påföljder (t.ex. sanktionsavgifter).

I 21 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om den misstänkte och hans försvar. Av bestämmelserna i kapitlet framgår att en misstänkt som huvudregel kan företrädas av en privat försvarare eller en offentlig försvarare under vissa i kapitlet närmare angivna förutsättningar. I de flesta avseenden finns dock ingen mer betydelsefull skillnad mellan offentlig och privat försvarare såvitt angår deras processuella ställning (se Christer Thornefors, Rättegångsbalk, 1942:740, Karnov, JUNO, januari 2024, kommentaren till 21 kap. 3 a §).

Till offentlig försvarare utses i praktiken alltid en advokat. En advokat ska i sin verksamhet redbart och nitiskt utföra de uppdrag som anförtrots honom eller henne och iakttä god advokatsed (se 8 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken). Vad som är god advokatsed utvecklas i första hand genom Advokatsamfundets regler och disciplinnämndens praxis. Innebörden i begreppet styrs alltså endast i begränsad utsträckning av lag (se t.ex. ”Advokaten och dröjsmålsrätan” NJA 2003 s. 403).

Advokatsamfundet har tagit fram vissa regler och riktlinjer avseende advokaters utövning av sina yrkesplikter som dels tagits in i samfundets stadgar, dels framgår av Vägledande regler om god advokatsed. Till reglerna finns också kommentarer givna av Advokatsamfundets styrelse.

I avsnitt 2 i de vägledande reglerna behandlas advokatens allmänna yrkesplikter. Enligt avsnitt 2.2.1 har en advokat tystnadsplikt avseende det som anförtrots advokaten inom ramen för advokatverksamheten eller som advokaten i samband därmed fått kännedom om. Undantag från tystnadsplikten gäller om klienten samtyckt därtill eller laglig skyldighet att lämna upplysning föreligger. Undantag gäller vidare i den mån yppandet är nödvändigt för att advokaten ska kunna värja sig mot klander från klientens sida eller hävda ett befogat ersättningsanspråk avseende det ifrågavarande uppdraget. Av kommentaren till avsnittet framgår att lagstiftning i vissa fall undergräver det förhållandet att tystnadsplikten även omfattar klientens identitet. Exempel på sådan lagstiftning är enligt kommentaren gällande lagstiftning om penningtvätt, liksom det EU-direktiv som reglerar skyldighet att för nationella skattemyndigheter ange momsregistreringsnummer (VAT-nummer).

Av det nu sagda framgår att det i svensk rätt saknas bestämmelser som direkt motsvarar bestämmelsen i artikel 3(4), men att det gällande regelverket ändå ger stöd för att en advokat som huvudregel har tystnadsplikt avseende sådan information som hen anförtros av sin klient.

Det måste mot den bakgrunden anses klart att svensk rätt uppfyller de krav som följer av artikel 3(4).

6.3 Osjälvständiga brottsformer (artikel 4)

Bedömning: Reglerna i sanktionslagen avseende s.k. osjälvständiga brottsformer står inte i överensstämmelsen med de krav som följer av artikel 4 i direktivet. Det fordras därför lagstiftning för att genomföra direktivet i denna del.

Av artikel 4 framgår att medlemsstaterna ska se till att anstiftan och medhjälp till ett brott som avses i artikel 3 utgör brott. Vidare ska medlemsstaterna se till att försök att begå brott som avses i artikel 3(1) a), c)–g) och h) i och ii utgör brott.

Bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken har det gemensamt att de utvidgar det straffbara området utöver de gränser som följer av brottsbeskrivningarna i de särskilda straffbuden. De särskilda straffbuden är i princip inriktade på fullbordade brott i gärningsmannaskap, dvs. situationer där den beskrivna gärningen i sin helhet utförts av någon gärningsman eller av flera gärningsmän tillsammans, medan de osjälvständiga brottsformerna tar sikte på förstadier till sådana gärningar eller på situationer där flera medverkar till gärningen.

Försök till brott regleras i 1 §. Det finns här inte anledning att närmare gå in på definitionen av försök. Däremot bör framhållas att försök enligt paragrafen är straffbart endast vid de brott vid vilka detta särskilt angetts. Sådana angivelser finns i förekommande fall i någon av de sista paragraferna i de olika kapitlen i brottsbalkens brottskatalog eller i de olika specialstraffrättsliga lagar som finns.

Medhjälp och anstiftan regleras i 4 §. Medhjälp och anstiftan är enligt svensk rätt kriminaliserade i förhållande till alla gärningar för vilka är föreskrivet fängelse och därtill även i förhållande till rena bötesbrott inom ramen för brottsbalken.

I sanktionslagen anges inte att försök är straffbelagt på det sätt som krävs enligt 1 §. Av 8 § tredje stycket sanktionslagen framgår vidare att till ansvar ska inte dömas för anstiftan av eller medhjälp till en gärning som avses i paragrafen. Varken försök eller anstiftan eller medhjälp till en sådan gärning som avses i 8 § sanktionslagen är således straffbar.

Det fordras därför lagstiftning för att genomföra direktivets bestämmelser i svensk rätt.

6.4 Påföljder för fysiska personer (artikel 5)

Bedömning: Straffskalorna för brott enligt sanktionslagen överensstämmer inte med kraven i artikel 5 om påföljder för fysiska personer. Det fordras därför lagstiftning för att genomföra denna bestämmelse i svensk rätt.

6.4.1 Straffskalan enligt 8 § sanktionslagen

Av 8 § sanktionslagen framgår att straffskalan för brott enligt lagen är böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i högst fyra år.

6.4.2 Det fordras ingen lagstiftning för att genomföra artikel 5(1) och 5(2), men däremot för att genomföra artikel 5(3) a)–e)

Av artikel 5(1) framgår att medlemsstaterna ska se till att de brott som avses i artiklarna 3 och 4 är straffbara med effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga påföljder (se också beaktandesats 3). Av artikel 5(2) följer vidare att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de brott som avses i artikel 3 är belagda med ett maximistraff som inbegriper fängelse (se också beaktandesats 22). Det innebär alltså att det inte får förekomma något brott för vilket det endast är föreskrivet böter i straffskalan. Dessa krav uppfyller den nuvarande regleringen i 8 § sanktionslagen.

Av artiklarna 5(3) a)–e) följer emellertid att det enligt direktivet fordras att:

- de brott som avses i artikel 3(1) h) iii och iv har ett maximistraff om åtminstone fem års fängelse om de involverar penningmedel eller ekonomiska resurser till ett värde av minst 100 000 euro den dag brottet begicks,

- de brott som avses i artikel 3(1) a), b) och h) i och ii har ett maximistraff om åtminstone fem års fängelse om de involverar penning-

medel eller ekonomiska resurser till ett värde av minst 100 000 euro den dag brottet begicks,

– de brott som avses i artikel 3(1) c) har ett maximistraff om åtminstone tre års fängelse,

– de brott som avses i artikel 3(1) d)–g) har ett maximistraff om åtminstone fem års fängelse om de involverar varor, tjänster, transaktioner eller aktiviteter till ett värde av minst 100 000 euro den dag brottet begicks, och

– de brott som avses i artikel 3(1) e) har ett maximistraff om åtminstone fem års fängelse om de involverar utrustning som ingår i Europeiska unionens gemensamma militära förteckning eller produkter med dubbla användningsområden som förtecknas i bilagorna I och IV till förordning (EU) 2021/821².

Redan vid en jämförelse av påföljderna för brott enligt 8 § strafflagen med de krav på straffskalor som följer artikel 5 framgår att straffskalorna behöver justeras vid genomförande av direktivet.

Vidare följer av artikel 5(4) att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att tröskelvärdet på 100 000 euro ska kunna uppnås genom en serie brott som omfattas av artikel 3(1) a), b) och d)–i), som är sammanhängande och av samma slag, om dessa brott begås av samma gärningsman. Detta krav på att man i viss utsträckning ska kunna lägga samman olika brott för att nå upp till en viss beloppsnivå stämmer mindre väl överens med de gällande svenska principer som ligger till grund för antalsräkningen av brott. Det finns därför ett behov av lagstiftning för att tillgodose direktivets krav också i denna del.

Det kan noteras att en särskild utredare har getts i uppdrag att göra en översyn av straffskalorna och reformera påföljdssystemet för att straffskalorna på ett bättre sätt än i dag ska återspegla brottens allvar och att påföljderna som döms ut ska framstå som rimliga och rättvisa. I det sammanhanget ska utredaren föreslå bl.a. en modell för straffmätning av flerfaldig brottslighet som innebär att de tre allvarligaste brotten räknas fullt ut och att det först därefter blir aktuellt med straffreduktion och ändringar av påföljderna samt reglerna om val av påföljd (dir. 2023:115). Det saknas möjlighet att inom denna utrednings ram beakta de slutsatser och förslag som den utredningen kan

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj 2021 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden.

tänkas komma till respektive lägga fram. Såvitt kan bedömas bör emellertid de förslag som kan tänkas komma att läggas fram inte påverka de bedömningar som här görs.

6.4.3 Det krävs ingen lagstiftning för att genomföra artikel 5(5)

Medlemsstaterna ska enligt artikel 5(5) se till att fysiska personer som har begått brott enligt artiklarna kan bli föremål för någon ytterligare påföljd.

Av punkten a) framgår att en sådan påföljd kan inbegripa böter som står i proportion till gärningens allvar och till den berörda fysiska personens individuella, ekonomiska och andra förhållanden. Enligt svensk rätt är det inte möjligt att döma ut fängelsestraff i förening med böter (jfr 25 kap. och 26 kap. brottsbalken). För det fall straffvärdet motiverar fängelse men det finns skäl att i stället bestämma påföljden till villkorlig dom (27 kap. 2 § brottsbalken) eller skyddstillsyn (28 kap. 2 § brottsbalken) kan emellertid dessa påföljder förenas med dagsböter.

Vidare framgår att ytterligare påföljder som kan övervägas är återkallande av tillstånd och auktorisationer att bedriva verksamhet som ledde till det relevanta brottet (punkten b) eller förbud mot att inom en juridisk person inneha en ledande ställning av samma typ som utnyttjades för att begå brottet (punkten c). Näringsförbud på grund av brott kan enligt svensk rätt meddelas enskilda näringsidkare och personer med anknytning till juridiska personer. Näringsförbudet innebär att en näringsidkare under viss tid meddelas begränsningar i rätten att bedriva eller ta del i näringsverksamhet i vissa avseenden så som att utöva ledande ställning inom en juridisk person (se 1 och 11 §§ lagen, 2014:836, om näringsförbud). Näringsförbud kan meddelas, efter yrkande av allmän åklagare, om personen grovt åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten och därvid gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa, om ett sådant förbud är påkallat från allmän synpunkt. (Jfr 2–4, 8 och 15 §§.)

Enligt punkten d) kan en ytterligare påföljd vara tillfälliga förbud mot att kandidera till offentligt ämbete. Det saknas bestämmelser i svensk rätt som motsvarar den aktuella punkten.

Av punkten e) följer slutligen att en ytterligare påföljd kan vara offentliggörande av hela eller delar av det rättsliga avgörande som rör det begångna brottet och de påföljder eller åtgärder som utdömts,

vilket endast i vederbörligen motiverade undantagsfall får inbegripa personuppgifter om dömda personer.

Detta är inte en åtgärd som domstol kan besluta om inom ramen för straffmätning och påföljdsval i svensk rätt.

Det kan i sammanhanget nämnas att den som döms för brott ska, om det för något av brotten är föreskrivet svårare straff än penningböter, åläggas att betala en avgift på 1 000 kronor till brottsofferfonden.

Som synes finns i svensk rätt endast delvis motsvarigheter till de åtgärder som anges i artikel 5(5). Detta är emellertid tillräckligt för att uppfylla direktivets krav.

6.5 Ansvar för juridiska personer (artikel 6)

Bedömning: De svenska bestämmelserna om företagsbot uppfyller de krav på ansvar för juridiska personer som följer av artikel 6.

6.5.1 Bestämmelserna om företagsbot

Bestämmelser om företagsbot finns i 36 kap. 7–10 a §§ brottsbalken. Det kan nämnas att det i prop. 2023/24:144, *En ny förverkandelagstiftning*, föreslagits att dessa bestämmelser ska flyttas till 36 kap. 23–27 §§ brottsbalken utan att detta innebär någon ändring i sak. I det följande hänvisas till nuvarande paragrafordning.

Företagsboten är konstruerad som en särskild rättsverkan av brott, dvs. en författningsreglerad följd av ett brott som varken är en brottspåföljd eller en skyldighet att betala skadestånd (se 1 kap. 8 § brottsbalken). Genom att använda denna konstruktion har det gått att undvika omfattande ingrepp i den grundläggande straffrättsliga systematiken med avseende på begrepp som brott, straff och skuld som är kopplade till en individ och inte ett kollektiv. Samtidigt framstår företagsbot i praktiken som en rent bestraffande sanktion.

I ett flertal straffrättsliga rättsakter inom EU finns bestämmelser om ansvar för juridiska personer som innebär att medlemsstaterna ska se till att juridiska personer under vissa förutsättningar kan hållas ansvariga för brott som begås för den juridiska personens räkning eller till dess förmån. Vidare åläggs medlemsstaterna bl.a. att säkerställa att en juridisk person i vissa fall ska kunna ställas till ansvar när

brister i övervakning eller kontroll som ska utföras av en person med sådan ställning har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att begå vissa brott till förmån för den juridiska personen. Ansvarsbestämmelserna kompletteras vanligen av krav på att juridiska personer som hålls ansvariga kan bli föremål för effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner. Trenden inom såväl EU som internationellt har gått mot att allt fler länder inför ett renodlat straffansvar för juridiska personer. Sverige har dock vid genomförandet av sådana rättsakter regelmässigt hänvisat till företagsbotslagstiftningen. (Jfr prop. 2018/19:164, *Skärpta straffrättsliga sanktioner mot företag*, s. 13.)

Frågan om företagsboten ska utgöra ett renodlat straffansvar för juridiska personer, i stället för att vara konstruerad som en särskild rättsverkan av brott, har tidigare övervägts (SOU 1997:127, *Straffansvar för juridiska personer*, och Ds 2001:69, *Företagsbot.*). Med hänsyn till bl.a. att Sveriges internationella åtaganden inte krävde att det infördes ett straffansvar för juridiska personer – fick företagsboten behålla sin karaktär av särskild rättsverkan av brott (jfr prop. 2005/06:59, *Företagsbot*, s. 19, prop. 2010/11:76 s. 35, *Genomförande av rådets rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet*, och prop. 2018/19:164 s. 14–15 med hänvisningar).

Företagsbot kan, på yrkande av allmän åklagare, åläggas ett företag, dvs. enskilda näringsidkare eller juridiska personer, för brott för vilket det är föreskrivet strängare straff än penningböter. Vidare krävs att brottet har begåtts i utövningen av näringsverksamhet, sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet eller, under förutsättning att brottet har varit ägnat att leda till en ekonomisk fördel för företaget, annan verksamhet som ett företag bedriver. (Jfr 7 § första stycket.) En förutsättning för att företaget ska kunna åläggas företagsbot är vidare att företaget inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottet eller att brottet har begåtts av en person med ledande ställning i företaget, grundad på befogenhet att företräda företaget eller att fatta beslut på dess vägnar eller av en person som annars haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten. (Se 7 § andra stycket.)

Med hänsyn till det internationella straffrättsliga samarbetet har 7 § utformats mot bakgrund av motsvarande bestämmelser i olika internationella instrument (jfr prop. 2005/05:59 s. 16–17 och 25–26).

Undantaget för brott begångna mot näringsidkaren är tillämpligt i de fall där näringsidkaren kan inta ställning som målsägande, men inte i fall där brottet på ett mer indirekt sätt drabbar näringsidkaren (jfr prop. 1985/86:23, *Om ändring i brottsbalken m.m. (företagsbot)*, s. 66).

Företagsbot kan åläggas i anledning av alla brott som begås i näringsverksamhet, oavsett om gärningen utgör ett brott enligt brottsbalken eller inom specialstraffrätten.

Av 8–9 §§ framgår hur företagsbotens storlek ska bestämmas.

I 10 § regleras förutsättningarna för jämkning och eftergift. Slutligen finns i 10 a § en åtalsprövningsregel för mindre allvarliga brott.

6.5.2 Reglerna om företagsbot uppfyller kraven i artikel 6 om ansvar för juridiska personer

Enligt artikel 6(1) ska medlemsstaterna säkerställa att juridiska personer kan ställas till ansvar för sådana brott som avses i artiklarna 3 och 4 och som begåtts till förmån för dessa juridiska personer av en person som agerat antingen enskilt eller som en del av den berörda juridiska personens organisation och som har en ledande ställning inom den juridiska personen grundad på behörighet att företräda den juridiska personen (punkten a), befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar (punkten b), eller befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen (punkten c).

Enligt artikel 6(2) ska medlemsstaterna vidare säkerställa att juridiska personer kan hållas ansvariga när brister i den övervakning eller kontroll som ska utföras av en person som avses i punkt 1 i artikeln har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att till förmån för denna begå ett brott som avses i artiklarna 3 och 4.

Med företag avses för svensk del såväl fysiska som juridiska personer som kan åläggas företagsbot. Bestämmelsen i 36 kap. 7 § brottsbalken innebär således i denna del ingen begränsning i förhållande till artikel 6.

Begränsningen i 7 § till att ett företag ska åläggas företagsbot endast om det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter, innebär inget hinder för att Sverige ska uppfylla kraven i artikel 6, eftersom det för de brott som avses i direktivet kommer att vara föreskrivet betydligt strängare straff än så.

Ordalydelsen i artikel 6(1) och 6(2) stämmer i huvudsak överens med bestämmelserna i 7 § andra stycket om förutsättningarna för att

ett företag ska kunna åläggas företagsbot. Bestämmelsen har också utformats mot bakgrund av liknande internationella straffrättsliga instrument om straffansvar för juridiska personer.

Även 7 § första stycket har utformats mot bakgrund av liknande internationella straffrättsliga instrument om straffansvar för juridiska personer och måste anses uppfylla direktivets krav.

Undantaget i 7 § fjärde stycket om att första stycket inte gäller om brottet varit riktat mot företaget får anses ligga i linje med kravet i artikel 6(1) om att brottet ska ha begåtts till den juridiska personens förmån.

I artikel 6(3) föreskrivs att juridiska personers ansvar enligt 6(1) och 6(2) inte ska utesluta möjligheten till straffrättsliga förfaranden mot fysiska personer som begår, anstiftar eller är medhjälpare till de brott som avses i artiklarna 3 och 4.

I 36 kap. 10 a § brottsbalken finns en åtalsprövningsregel som innebär att om ett brott som kan föranleda företagsbot har begåtts av oaktsamhet och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får brottet åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt. En konsekvens av bestämmelsen är att talan om företagsbot som huvudregel inte kommer att föras i samband med åtal för brott som omfattas av regeln. I stället kommer ett särskilt yrkande om företagsbot att framställas mot den näringsidkare i vars verksamhet ett brott har begåtts.

Regeln kan inte anses stå i strid med artikel 6(3) eftersom den inte utesluter ansvar för den fysiska personen som har begått brottet, utan endast gör företagsboten primär. Den avser dessutom bara ren bagattellbrottslighet.

Kraven i artikel 6 om ansvar för juridiska personer får sammantaget anses vara uppfyllda med hänvisning till de befintliga bestämmelserna om företagsbot.

6.6 Påföljder och sanktioner för juridiska personer (artikel 7)

Bedömning: Bestämmelserna i 36 kap. 8 § brottsbalken om företagsbotens beräkning och 9 § om förhöjd företagsbot uppfyller de krav på påföljder och sanktioner för juridiska personer som följer av artikel 7 i direktivet.

6.6.1 Företagsbotens beräkning

Av artikel 7(1) i sanktionsdirektivet framgår att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en juridisk person som har hållits ansvarig enligt artikel 6 kan bli föremål för effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder, sanktioner eller åtgärder, som ska inbegripa straffrättsliga eller icke-straffrättsliga böter eller sanktionsavgifter. I punkterna a)–h) anges andra straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder, sanktioner eller åtgärder som kan inbegripas.

Det kan i sammanhanget nämnas att artikel 7 i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet reglerar påföljder för juridiska personer på ett liknande sätt som artikel 7(1) a)–h) i direktivet. Vid genomförandet av rambeslutet i svensk rätt konstaterades bl.a. att rambeslutets bestämmelser om ansvar och sanktioner för juridiska personer utgör standardbestämmelser och återkommer i flera andra rambeslut på området för samarbete i rättsliga och inrikes frågor. Det ansågs att rambeslutets krav i fråga om påföljder för juridiska personer uppfylldes i svensk rätt genom reglerna om företagsbot och att det därför inte fanns något behov av lagändringar. (Jfr prop. 2010/11:76 s. 34–35.)

För att både kunna behålla de nuvarande nivåerna på företagsboten för mindre klandervärd brottslighet och samtidigt införa en möjlighet att bestämma avsevärt högre bötesbelopp när det är påkallat, infördes ett system som innebär att företagsbotens storlek ska bestämmas i tre steg. I det första steget ska det fastställas ett sanktionsvärde, som markerar det klander som företaget förtjänar, för den samlade brottslighet som ska föranleda företagsbot. I det andra steget ska företagsbotens storlek för särskilt klandervärd brottslighet kunna höjas med hänsyn till företagets finansiella ställning (*förhöjd företagsbot*). I det tredje och avslutande steget ska det prövas om det finns skäl att sätta ned eller efterge företagsboten. (Jfr prop. 2018/19:164 s. 28.)

Sanktionsvärdet ska, enligt det första steget, som kommer till uttryck i 8 § andra stycket, bestämmas till ett belopp om lägst 5 000 kronor och högst 10 miljoner kronor med utgångspunkt i straffvärdet för den samlade brottsligheten. Särskild hänsyn ska tas till den skada eller fara som brottsligheten inneburit samt till brottslighetens förhållande till verksamheten. (Jfr 29 kap. 1–3 §§ brottsbalken och a. prop. s. 30–

32.) Det ska också tas skäligen hänsyn till om företaget tidigare har ålagts att betala företagsbot.

Det andra steget om förhöjd företagsbot kommer till uttryck i 9 § första stycket. Enligt den bestämmelsen ska, om sanktionsvärdet uppgår till minst 500 000 kronor, företagsboten för ett större företag sättas högre än vad som följer av 8 §. Den förhöjda företagsboten ska fastställas till ett belopp som är befogat med hänsyn till företagets finansiella ställning. En förhöjd företagsbot får dock bestämmas högst till ett belopp som motsvarar 50 gånger sanktionsvärdet. Bestämmelsen infördes i syfte att företagsbotsregleringen även på sikt ska leva upp till Sveriges internationella åtaganden – och i synnerhet de där uppställda kraven på att sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande (jfr a. prop. s. 36–37).

Vid valet mellan om företagsboten skulle ha en bestämd beloppsgräns eller om dess storlek skulle bestämmas enligt en viss given andel av omsättningen, konstaterades i förarbetena att företagsboten är en repressiv sanktion av ekonomisk karaktär som tjänar samma syfte som straff. Vidare konstaterades att utformningen av systemet borde ta sin utgångspunkt i straffrättens allmänna principer om rättssäkerhet och förutsebarhet, vilket borde ges ett betydande genomslag, även om ett företagsbotssystem utan någon fast övre gräns för sanktionens storlek bl.a. har fördelen av att ha en påtagligt avskräckande effekt. (Jfr a. prop. s. 36.)

I förarbetena anfördes att bedömningen av företagets finansiella ställning främst bör grundas på storleken av företagets egna kapital³ eftersom det ger en rättvisande bild av företagets finansiella ställning. Det konstaterades att företagets omsättning visserligen används för att bestämma storleken på avgifter inom flera olika områden, t.ex. i fråga om konkurrensskadeavgift och marknadsstörningsavgift, men att det inte inom straffrätten finns några sådana exempel och att de befintliga regleringar som förekommer i andra sammanhang inte utgjorde något vägande argument för att välja omsättningen som utgångspunkt. (Jfr a. prop. s. 40–41.)

Av 9 § andra stycket följer att med större företag avses enskilda näringsidkare och juridiska personer som motsvarar de kriterier som anges i 1 kap. 3 § första stycket 4 årsredovisningslagen (1995:1554).

³ Det egna kapitalet kan beskrivas som skillnaden mellan ett företags tillgångar och skulder och redovisas i årsredovisningens balansräkning.

Enligt tredje stycket gäller inte bestämmelserna i denna paragraf staten, kommuner eller regioner.

Det tredje steget i sanktionsvärdebedömningen kommer till uttryck i 10 § som anger att en företagsbot under vissa närmare angivna förutsättningar får sättas lägre än vad som borde ha skett med tillämpning av 8 och 9 §§ eller efterges.

6.6.2 Bestämmelserna om företagsbotens beräkning och förhöjd företagsbot uppfyller kraven i artikel 7

Utredningen bedömer att Sverige genom bestämmelserna om företagsbot i 8 andra stycket uppfyller kravet i artikel 7(1) om att en juridisk person som hålls ansvarig enligt artikel 6 ska kunna bestraffas med effektiva, proportionerliga och avskräckande icke-straffrättsliga påföljder eller icke straffrättsliga böter eller sanktionsavgifter.

Rekvisitet *kan inbegripa andra straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder, sanktioner eller åtgärder* som anges i en exemplifierande lista i artikel 7(1) a)–h) är endast fakultativ. Några åtgärder av det slag som nämns i dessa punkter finns inte reglerade i svensk rätt, men eftersom direktivet är fakultativt i denna del krävs inga lagstiftningsåtgärder. Att beloppet ska vara proportionerligt i förhållande till gärningens allvar och till den berörda juridiska personens individuella, ekonomiska och andra förhållanden enligt artikel 7(2), får anses uppfyllas genom bestämmelserna i 8 § andra stycket.

I artikel 7(2) a) och 7(2) b) finns två alternativa krav gällande företagsbotens storlek.

Genom bestämmelserna om förhöjd företagsbot i 9 § uppfyller den svenska regleringen kraven i artikel 7(2) b) enligt vilka maximinivån på de bötesbelopp som kan dömas ut måste uppgå minst 8 miljoner euro för vissa typer av brott enligt direktivet och minst 40 miljoner euro för vissa andra brott enligt direktivet. Enligt bestämmelserna om förhöjd företagsbot har den övre gränsen för företagsbot i praktiken satts högre än så. Kraven i artikel 7(2) b) om att maximinivån för bötesbeloppen inte får vara lägre än 8 miljoner euro respektive lägre än 40 miljoner euro för vissa brott uppfylls således genom bestämmelserna i 9 §. Redan mot denna bakgrund saknas anledning att överväga ändringar av reglerna om bestämmande av företagsbotens storlek.

Det finns emellertid anledning att erinra om att det med tiden kan behöva övervägas om maximibeloppet för företagsboten bör justeras

med hänsyn till svängningar i växelkursen (jfr beaktandesats 25 där detta betonas).

Det finns visserligen inte något utrymme för jämkning och eftergift enligt direktivet, men dessa bestämmelser måste anses syfta till att tillse att företagsboten står i ett rimligt förhållande till vad som skett och de kan inte anses vara oförenliga med direktivets krav.

6.7 Försvärande omständigheter (artikel 8)

Bedömning: Bestämmelserna i 29 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken uppfyller kraven i artikel 8 om beaktande av försvärande omständigheter.

6.7.1 Bestämmelser i 29 kap. brottsbalken

Av artikel 8 framgår att medlemsstaterna ska, i den mån de omständigheter som anges i artikelns punkt a)–g), inte ingår i brottsrekvisiten för de brott som avses i artiklarna 3 och 4, vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en eller flera av de omständigheterna, i enlighet med nationell rätt, kan ses som en försvärande omständighet.

29 kap. brottsbalken reglerar straffmätning och påföljdseftergift.

Av 1 § första stycket följer att straff ska, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Enligt andra stycket ska vid bedömningen av straffvärdet beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Det ska särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person.

I paragrafen anges således de allmänna grunderna enligt vilka straffmätning ska ske. Huvudregeln är att straff ska mätas ut efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Frågan om vilka faktorer som ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet regleras i andra stycket, som ger uttryck för den vikt som bör läggas på principerna om ekvivalens och proportionalitet, eller med andra ord rättslig lika-behandling. Den får emellertid inte göra att man bortser från att det i

praktiken kan föreligga betydande svårigheter att jämföra olika brott. En lång rad faktorer påverkar straffvärdet i det enskilda fallet och någon enkel formel enligt vilken straff kan mätas ut finns inte. Betoningen av den rättsliga likabehandlingen innebär således inte att lagstiftaren genom den nya lagstiftningen velat främja en schematisk eller förenklad straffmätningsspraxis. Syftet var tvärtom att främja en mer allsidig och nyanserad bedömning av straffmättningsfrågorna. När reglerna infördes angavs att det inte kunde ses som någon nackdel om de nya reglerna ger upphov till en mer differentierad straffmätningsspraxis. Det är i sig av värde om förekomsten av försvårande omständigheter också återspeglas i straffmätningen. Väl så viktigt är emellertid att även förekomsten av förmildrande omständigheter beaktas. (Jfr prop. 1987/88:120 s. 77–79.)

Försvårande omständigheter regleras i 2 §.

Innan vi går in på dessa omständigheter finns emellertid anledning att betona att straffvärdet ofta bestäms med utgångspunkt i omständigheter som mer eller mindre direkt knyter till det ifrågasvarande brottet. Vid olika typer av förmögenhetsbrott är sålunda det värde som brottsligheten avser av stor betydelse vid straffvärdebedömningen. I rättsfallet ”Pålshäleriet” NJA 2013 s. 654 (jfr även ”Penningtvätts-hjälpen” NJA 2018 s. 1010 I–III) har Högsta domstolen t.ex. uttalat att en i rättspraxis utvecklad beloppsgräns som hållpunkt för bedömning av om förmögenhetsbrott är att bedöma som grovt brott ”bör ... kunna accepteras” med den reservationen att det är ”viktigt att domstolen alltid gör en nyanserad bedömning av alla på straffvärdet i det enskilda fallet inverkan omständigheter”.

Av 2 § första stycket följer att det som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt ska beaktas bl.a. om den tilltalade utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende (punkten 4, jfr artikel 8 c)–d)), eller om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering (punkten 6, jfr artikel 8 a)).

Avsikten med paragrafen är att någorlunda uttömmande ange de omständigheter som vid sidan av brottslighetens omfattning eller effekter brukar betraktas som särskilt försvårande. Även om uppräkningsen är exemplifierande torde de vanligast förekommande omständigheterna av detta slag finnas med om kanske inte direkt angivna så dock på det sättet att de går att hänföra till någon av de uppräknade punkterna.

Denna lagstiftningsteknik har lett till att flera av punkterna är allmänt hållna. Paragrafen bör därför tillämpas med försiktighet. (Se a. prop. s. 84.)

På motsvarande sätt som sker vid bedömningen av vilken grad ett brott ska hänföras till, ska vid straffvärdebedömningen samtliga omständigheter vid brottet beaktas. Jämfört med vad som gäller vid gradindelning av särskilda brott säger det sig självt att det måste finnas ett större utrymme för att tillmäta också andra omständigheter än de som uttryckligen anges i lagtexten betydelse. Inledningsvis framgår att de angivna omständigheterna gäller vid sidan av vad som ska beaktas för varje särskild brottstyp. Härmed avses främst vad som framgår direkt av straffbestämmelserna men även exempelvis av förarbeten och rättspraxis. Har en sådan omständighet beaktats redan vid avgörandet av till vilken grad brottet är att hänföra, saknas det ofta anledning att ytterligare beakta den i försvärande riktning vid straffmätningen inom den föreskrivna straffskalan. (Jfr a. prop. s. 81–82.) Härtill ska läggas att det enligt 1 § i princip är möjligt att beakta alla sådana faktorer som kan kopplas till skada eller fara samt gärningsmannens skuld såsom den kommer till uttryck i gärningen.

När det gäller vad som föreskrivs i punkten 4 – om utnyttjande av ställning och missbruk av förtroende – så finns det ofta anledning att se allvarigare på om t.ex. en stöld utförs av en person som är anställd hos den bestulne personen än om egendomen stjäls av en utomstående. Samma gäller t.ex. om en vårdare på en kriminalvårdsanstalt för in narkotika till de intagna jämfört med om det sker genom en utomstående person. (Jfr a. prop. s. 83.) I rättsfallet NJA 2005 s. 661 beaktade Högsta domstolen vid straffvärdebedömningen att den tilltalade begått gärningen i anställningen och därmed missbrukat såväl sin arbetsgivares som kundernas förtroende.

Vad sedan gäller punkten 6 så avses bl.a. sådan brottslighet som har bedrivits i organiserad form genom att ha varit särskilt noggrant planlagd eller bedrivits i stor omfattning. Det ska röra sig om en brottslig verksamhet, och således om en serie gärningar som har övervägts före förverkligandet, eller om en brottslighet som utan närmare planläggning ändå har bedrivits i stor omfattning. Tillämpningen av denna punkt inskränks genom att den tar sikte endast på medhjälpare som spelat en betydande roll i den brottsliga verksamheten. (Jfr a. prop. s. 84.) Personerna ska ha ingått i en sammanslutning eller ett nätverk av viss kontinuitet vars syfte att begå brott sträckt sig längre än till en-

bart det aktuella brottet. Att brottet ska ha utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form innebär att brottet ska ha haft ett naturligt samband med brottsligheten. Vidare bör det anses försvårande om ett brott har utgjort ett led i en brottslighet där ett visst tillvägagångssätt upprepats ett flertal gånger. (Se prop. 2009/10:147, *Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m.*, s. 31 och 43.)

Vad gäller den omständigheten att gärningsmannen använt falska eller förfalskade handlingar (jfr artikel 8 b)) eller förstört bevismaterial eller skrämt vittnen eller klagande (jfr artikel 8 f)) så kan, i tillägg till vad som ovan sagts, konstateras att detta i sig utgör brott, bl.a. i form av något förfalskningsbrott enligt 14 kap. brottsbalken eller övergrepp i rätts sak enligt 17 kap. 10 § brottsbalken och skyddande av brottsling enligt 11 § eller i form av bevisförvanskning enligt 15 kap. 8 § brottsbalken.

När det gäller återfall i brottslighet (jfr artikel 8 g)) kan hänvisas till reglerna i 29 kap. 4 § brottsbalken (jfr även 30 kap. 4 §).

6.7.2 Särskilt om den internationella regleringen gällande organiserad brottslighet (jfr artikel 8 a)

Av artikel 8 a) framgår att medlemsstaterna ska se till att den omständigheten att brottet begicks inom ramen för en kriminell organisation enligt definitionen i rambeslut 2008/841/RIF ska kunna ses som en försvårande omständighet.

Det finns i detta sammanhangsledning att framhålla att det internationellt och inom EU har tagits fram olika definitioner som definierar såväl s.k. kriminella organisationer som organiserad brottslighet generellt. Ett av dessa är rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet. Syftet med rambeslutet är bl.a. att förbättra unionens kapacitet att bekämpa gränsöverskridande organiserad brottslighet genom att definiera vad detta är för att medlemsstaterna ska se till att beteenden som rör kriminella organisationer är brottsliga och beläggs med frihetsberövande straff.

Av artikel 1 (1) framgår att med kriminell organisation i rambeslutet avses en strukturerad sammanslutning, som har inrättats under en tid, av mer än två personer som handlar i samförstånd för att begå brott som bestraffas med frihetsberövande eller en frihetsberövande säkerhetsåtgärd på maximalt minst fyra år eller en strängare sanktion, för att direkt eller indirekt erhålla ekonomiska eller materiella fördelar. Enligt

artikel 2 ska varje medlemsstat vidta nödvändiga åtgärder för att se till att vissa typer av beteenden som rör en kriminell organisation betraktas som brottsliga gärningar. Av artikel 3(2) framgår vidare att varje medlemsstat ska vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att det faktum att brotten som avses i artikel 2 har begåtts inom ramen för en kriminell organisation får betraktas som en försvårande omständighet.

Vid genomförandet av rambeslutet i svensk rätt konstaterades att det i svensk rätt inte finns någon legaldefinition av begreppet kriminell organisation. Vidare konstaterades att rambeslutet inte heller kräver att det införs en legaldefinition av begreppet eller att några nya typer av gärningar kriminaliseras, eftersom begreppet i stället har betydelse för frågan vilka kategorier av brott som instrumentet kan anses omfatta. De gärningstyper som rambeslutet enligt förarbetena fick anses omfatta var i stället sådana som normalt är att förknippa med organiserad brottslighet och som är av allvarlig och gränsöverskridande karaktär. (Jfr prop. 2010/11:76 s. 20–21 och artiklarna 29 och 31 e) i FEU, Nice, 2002.)

Vidare konstaterades i förarbetena att bestämmelserna om beaktande av försvårande omständigheter i artikel 3(1) inte aktualiserade några lagändringar med hänsyn till att bestämmelserna i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken fullt ut fick anses tillgodose vad rambeslutet kräver i fråga om beaktande av försvårande omständigheter (jfr a. prop. s. 32–33).

Även därefter, i samband med att en översyn gjordes av om straffen skulle skärpas för brott i kriminella nätverk, konstaterades att några definitioner som avser s.k. kriminella organisationer eller organiserad brottslighet generellt, inte ansetts nödvändiga att införa i svensk lagstiftning. Det uttalades också att det närmaste man i svensk rätt kommer en definition av organiserad brottslighet kan sägas vara den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken om brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form. (Se prop. 2022/23:53, *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk*, s. 24.)

6.7.3 Bestämmelserna i 29 kap. brottsbalken uppfyller kraven i artikel 8 om försvårande omständigheter

Som framgår ovan av 4.2.3 är ett direktiv bindande för medlemsstaterna såvitt gäller det resultat som ska uppnås, men överlåter åt medlemsstaterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet (se artikel 288 FEUF). Det innebär att staterna inte är bundna av sådant

som direktivets terminologi och systematik, om väl det avsedda resultatet uppnås med en annan terminologi och systematik.

Redan mot denna bakgrund måste det anses stå klart att vad som föreskrivs i 29 kap. 1, 2 (se särskilt 2 § 4 och 6) och 4 §§ brottsbalken är tillräckligt för att svensk rätt ska uppfylla kraven i artikel 8. Till detta kan läggas att direktivet inte kräver mer än att en (eller flera) av omständigheterna kan beaktas som försvårande och att kravet är begränsat på så vis att det anges att hänsynstagandet till omständigheten eller omständigheterna ska ske i enlighet med vad som föreskrivs i nationell rätt.

Som framgått av avsnitt 6.7.1 saknas det, i fall där en försvårande omständighet redan beaktats vid bedömningen av till vilken grad brottet är att hänföra, ofta anledning att ytterligare beakta omständigheten i försvårande riktning vid straffmätningen inom den för graden föreskrivna straffskalan enligt 29 kap. 2 § brottsbalken. Detta ligger i linje med vad som föreskrivs i artikel 8 om att de försvårande omständigheterna i punkterna a)–g) ska beaktas i den mån de inte redan utgör en del av rekvisiten i de brott som avses i artiklarna 3 och 4.

6.8 Förmildrande omständigheter (artikel 9)

Bedömning: Bestämmelserna i 29 kap. 5 a § brottsbalken uppfyller kraven i artikel 9 om förmildrande omständigheter.

6.8.1 Regleringen om påföljds lindring vid medverkan vid utredningen av brott

Enligt artikel 9 ska, med avseende på brott enligt artiklarna 3 och 4, en eller flera av följande omständigheter, i enlighet med nationell rätt, kunna ses som en förmildrande omständighet:

- a) Gärningsmannen förser de behöriga myndigheterna med information som de annars inte skulle ha kunnat få tillgång till, och hjälper dem därigenom att identifiera eller lagföra övriga gärningsmän.
- b) Gärningsmannen förser de behöriga myndigheterna med information som de annars inte skulle ha kunnat få tillgång till, och hjälper dem därigenom att hitta bevis.

Bestämmelserna i artikel 9 liknar de i artikel 4 i rådets rambeslut 2008/841/RIF om kampen mot organiserad brottslighet, dock med bl.a. den skillnaden att bestämmelserna i rambeslutet är fakultativa, medan bestämmelserna i direktivet är tvingande. Enligt artikel 4 i rambeslutet får varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de sanktioner som anges i artikel 3 ska kunna lindras eller efterges, om gärningsmannen t.ex. a) avstår från sin brottsliga verksamhet, och b) förser administrativa eller rättsliga myndigheter med uppgifter som de inte skulle ha kunnat erhålla på annat sätt och som hjälper dem att i) förebygga, göra slut på eller mildra effekterna av brottet, ii) identifiera eller väcka åtal mot de övriga gärningsmännen, iii) finna bevis, iv) beröva den kriminella organisationen medel som erhållits på olaglig väg eller vinning av dess brottsliga verksamhet, eller v) förhindra att andra brott enligt artikel 2 begås.

Vid genomförandet av rambeslutet i svensk rätt konstaterades att 29 kap. 5 § brottsbalken om omständigheter som ska beaktas vid straffmätningen (*billighetshänsyn*), då inte stod i full överensstämmelse med artikel 4, men att artikeln inte är av tvingande karaktär, varför det redan av det skälet inte krävdes några omedelbara lagstiftningsåtgärder. Det framstod därför enligt förarbetena inte som motiverat att överväga en möjlighet till strafflindring i enlighet med rambeslutets artikel 4, även om det konstaterades att frågor om bl.a. betydelsen av att den tilltalade har lämnat uppgifter av vikt för utredningen av det egna brottet var under övervägande inom Påföljdsutredningen (dir. 2009:60). (Jfr prop. 2010/11:76 s. 33–34.)

Bestämmelser om påföljdslindring vid medverkan vid utredningen av brott har emellertid därefter införts i 29 kap. 5 a § brottsbalken. Enligt första stycket ska rätten vid straffmätningen, utöver brottets straffvärde, i skälig omfattning beakta om den tilltalade lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av brottet. Av andra stycket följer att detsamma gäller om den tilltalade lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av någon annans brott för vilket det inte är föreskrivet ett lindrigare straff än fängelse i sex månader eller av någon annans försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott om gärningen är belagd med straff. Enligt tredje stycket får rätten, om det finns någon sådan omständighet som avses i första eller andra stycket, döma till ett lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet, om det finns särskilda skäl för det. (Jfr i sammanhanget även Högsta domstolens avgöranden ”De två narko-

tikadistributörerna” NJA 2022 s. 1094 och ”Glassplittret i väskan” NJA 2023 s. 265 i vilka bestämmelserna tillämpats.)

Införandet av paragrafen, som till en början endast bestod av första stycket, synes inte ha haft bakgrund i några internationella straffrättsliga instrument med liknande bestämmelser (jfr prop. 2014/15:37, *Strafflindring vid medverkan till utredning av egen brottslighet*; jfr dock SOU 2012:34, *Nya påföljder*, s. 224).

När det gäller bestämmelsen i första stycket uttalades bl.a. följande i förarbetena. Strafflindringsgrunden, som är tillämplig på alla typer av brott, är utformad så att de uppgifter som lämnats av den tilltalade ska ha lett till att utredningen i något väsentligt avseende påskyndats eller underlättats. Detta bör normalt innefatta att den tilltalade lämnat en utförlig redogörelse för omständigheterna kring brottet eller lämnat andra uppgifter som är till gagn för utredningen. Det bör däremot inte komma i fråga att tillämpa strafflindringsgrunden när en gärningsman har blivit tagen på bar gärning eller när den tilltalade erkänt efter att utredningen har nått så långt att det redan föreligger övertygande bevisning om hans eller hennes skuld. Det är enbart medverkan i utredningen av det egna brottet som är relevant för bedömningen. (Jfr a. prop. s. 38–39.)

I andra stycket infördes sedan en ny grund för strafflindring som avser medverkan i utredningen av någon annans brott. I förarbetena uttalades bl.a. följande. Precis som i regleringen om strafflindring vid medverkan i utredningen av ett eget brott krävs att de uppgifter som lämnas ska ha lett till att utredningen i något väsentligt avseende påskyndats eller underlättats. För att strafflindring ska kunna komma i fråga bör den tilltalade i normalfallet ha lämnat en utförlig redogörelse för omständigheterna kring brottet. Det kan också handla om andra uppgifter som varit till betydande fördel för utredningen. Det kan t.ex. vara fråga om uppgifter om kontakter som den tilltalade har haft, utpekande av personer som kunnat lämna upplysningar om olika förhållanden eller anvisning av platser av betydelse. Ett tydligt exempel på när uppgifterna har varit av väsentlig betydelse för utredningen är när dessa har lett eller bidragit till att en eller flera personer lagförts för brott. Detsamma gäller om uppgifterna lett till att ett brott har kunnat avbrytas på planerings- eller försöksstadiet. Att uppgifterna ska ha varit av väsentlig betydelse innebär dock inte ett krav på ett visst resultat som lagföring eller åtal. Strafflindring enligt andra stycket kan bara bli aktuellt om de uppgifter som lämnas avser ett brott för

vilket det är föreskrivet ett minimistraff om fängelse i minst sex månader. De kan också avse försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott om gärningen är belagd med straff. Om strafflindringsgrunderna enligt första och andra styckena eller 5 § föreligger samtidigt, ska en samlad bedömning av strafflindringens storlek göras med utgångspunkt i den straffvärdenivå som den egna aktuella brottsligheten ligger på. (Jfr prop. 2021/22:186, *En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring*, s. 119–120.)

6.8.2 Bestämmelserna i 29 kap. 5 a § brottsbalken uppfyller kraven i artikel 9

Bestämmelserna i artikel 9 är av tvingande karaktär, men anger samtidigt att omständigheterna ska kunna beaktas i enlighet med relevanta bestämmelser i nationell rätt. Innebörden av artikeln stämmer i allt väsentligt överens med lydelsen i 29 kap. 5 a § brottsbalken. En skillnad i den svenska bestämmelsen jämfört med artikel 9 a) är dock att det inte finns något krav på ett visst resultat, som lagföring eller åtal, när det gäller rekvisitet att uppgifterna ska ha varit av väsentlig betydelse för utredningen av brottet. En annan skillnad i den svenska bestämmelsen jämfört med artikel 9 är att det i 5 a § uppställs ett krav på att upplysningar om annans brottslighet avser brott av viss svårhet. Enligt direktivet finns inte någon sådan begränsning.

Med hänsyn till att direktivet inte föreskriver annat än att de uppräknade omständigheterna ska kunna beaktas i enlighet med relevanta bestämmelser i nationell rätt måste regleringen i 5 a § också med nu angivna skillnader anses uppfylla direktivets krav.

Det kan slutligen noteras att påföljdssystemet, och särskilt billighetsskälerna i 5 § brottsbalken, är föremål för översyn enligt dir. 2023:115.

6.9 Frysning och förverkande (artikel 10)

Bedömning: Kraven i artikel 10(1) om frysning och förverkande uppfylls genom bestämmelserna om penningbeslag i lagstiftningen om penningtvätt och finansiering av terrorism och genom bestämmelserna om kvarstad och förvar i 26 kap. rättegångsbalken och om beslag i 27 kap. 1 och 1 a §§ rättegångsbalken samt om förverkande i 36 kap. brottbalken.

Kraven i artikel 10(2) om frysning och förverkande stämmer överens med bestämmelserna i svensk rätt. För att lagstiftningen om förverkande ska kunna tillämpas i relation till alla de personer som kan begå brott enligt lagen fordras emellertid lagstiftning som anger att förverkande kan ske även om egendomen inte ägs av den person som begår brottet.

6.9.1 Svensk rätt uppfyller kraven på förverkande enligt artikel 10(1)

Artikel 10 innehåller krav som avser reglerna om frysning och förverkande. Av punkten 1 framgår att medlemsstaterna ska göra det möjligt att frysa och förverka hjälpmedel vid och vinning av de brott som avses i artiklarna 3 och 4. Medlemsstater som är bundna av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU⁴ ska vidta de nödvändiga åtgärderna i enlighet med det direktivet.

Av punkten 2 framgår att medlemsstaterna ska möjliggöra frysning och förverkande av penningmedel eller ekonomiska resurser som är föremål för unionens restriktiva åtgärder i strid med vilka den angivna fysiska personen eller företrädaren för en angiven enhet eller ett angivet organ begår eller medverkar till ett brott som omfattas av artikel 3(1) h) i eller ii, dvs. brott som avser kringgående av internationella sanktioner. Medlemsstaterna ska vidta dessa nödvändiga åtgärder i enlighet med direktiv 2014/42/EU.

Kraven i artikeln gäller således förverkande och frysning i samband med brott. Vad gäller frysning innebär detta att artikeln tar sikte på vad man kan kalla straffprocessuell frysning, vilket i Sverige kan utgöras av förvar, kvarstad, beslag och penningbeslag. Artikeln tar således inte

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU av den 3 april 2014 om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen.

sikte på sådan frysning som enbart är en konsekvens av de internationella sanktionerna, t.ex. att tillgångar – enligt de regler i rådsförordningar som är direkt tillämpliga i svensk rätt – inte får tillgängliggöras (frysning av administrativ karaktär, jfr beaktandesats 29 och se vidare avsnitt 7.3.3).

De grundläggande reglerna om förverkande finns i 36 kap. brottsbalken. Reglerna har ändrats vid åtskilliga tillfällen, bl.a. i syfte att genomföra rådets rambeslut 2005/212/RIF av den 24 februari 2005 om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott och direktiv 2014/42 (se prop. 2007/08:68, *Förverkande av utbyte av brottslig verksamhet*, och prop. 2015/16:155, *Utökade möjligheter till förverkande*).

Enligt regleringen finns det möjlighet att förverka utbyte av brott (se 1 §) och egendom som använts som hjälpmedel vid brott (se 3 §). Bestämmelserna är tillämpliga också utanför brottsbalken om det för de aktuella brotten är föreskrivet fängelse i mer än ett år.

I sanktionslagen finns särskilda bestämmelser om förverkande av utbyte och hjälpmedel som tillämpas i stället för brottsbalkens bestämmelser. Enligt 11 § ska utbyte av brott enligt 8 § förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Av 12 § första stycket följer vidare att egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt 8 § eller som har kommit till genom ett sådant brott får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt 8 §, om brottet har fullbordats, samt egendom med vilken någon har tagit befattning som utgör sådant brott. Enligt andra stycket kan, i stället för egendomen, dess värde förklaras förverkat.

De nu nämnda bestämmelserna i sanktionslagen uppfyller såvitt gäller förverkande de krav som följer av artikel 10(1).

Mot bakgrund av intresset bl.a. att säkerställa att regleringen är tydlig, effektiv och ändamålsenlig samt anpassad till Sveriges åtaganden inom EU och internationellt så har det emellertid nyligen lagts fram förslag till en reform av regelverket. Förslagen innebär att det hittillsvarande 36 kap. upphävs och att ett nytt 36 kap. införs. (Jfr prop. 2023/24:144 s. 212–216) Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

De föreslagna reglerna kommer att innebära utökade möjligheter till förverkande och de inkluderar regler om förverkande av brottsvinster och hjälpmedel vilka i huvudsak motsvarar de nu gällande reg-

lerna. Det lämnas också förslag till en ny förverkandeform, *självständigt förverkande*, genom vilken det blir möjligt att förverka egendom om det är klart mera sannolikt att den härrör från brottslig verksamhet än att så inte är fallet. Det krävs inte att någon är misstänkt eller dömd för brott. En annan skillnad gentemot de nu gällande reglerna är att förverkanderegler i brottsbalken ska göras generellt tillämpliga. I samband med denna förändring föreslås en lång rad särskilda förverkanderegler i specialstraffrättsliga författningar bli upphävda, däribland de särskilda reglerna i 11 och 12 §§ sanktionslagen.

Om förslagen i propositionen genomförs kommer alltså kraven i artikel 10(1) i fråga om förverkande att uppfyllas direkt genom brottsbalkens förverkandereglering.

6.9.2 Svensk rätt uppfyller kraven på frysning enligt artikel 10(1)

I svensk rätt kan egendom säkras med tillämpning av vanliga tvångsmedel (kvarstad, beslag och penningbeslag).

Kvarstad enligt 26 kap. brottsbalken syftar till att säkerställa en penningprestation som kan antas komma att ådömas den misstänkte på grund av brottet eller icke preciserad brottslig verksamhet, medan bestämmelserna om förvar i samma kapitel är kopplade till kvarstad genom att förvar är en provisorisk åtgärd i avvaktan på domstolens beslut om kvarstad.

Bestämmelserna om beslag i 27 kap. 1 § rättegångsbalken används för att säkra ett sakförverkande. Genom förslaget till den nya förverkanderegleringen har det också lagts fram förslag som innebär att dels bestämmelsen i första stycket 3 om förverkandebeslag ändras och görs tillämplig på alla förverkandeformer, dels bestämmelsen i första stycket 5 om bevisbeslag ändras till att omfatta all utredning om förverkande, även sådant förverkande som inte bygger på brott (jfr a. prop. s. 449–450). Enligt den nya förverkanderegleringen ska också sakförverkande kunna användas i större utsträckning än tidigare vilket ökar möjligheterna att använda beslag i förverkandesyfte (se a. prop. s. 426–427).

Vid sidan om reglerna om förvar, kvarstad och beslag finns i lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott och i terroristbrottslagen (2022:666) regler om penningbeslag. Penningbeslag kan användas vid utredning om penningtvättsbrott och vid utredning om finansiering

av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet och förutsätter till skillnad mot förvar och kvarstad inte att det finns någon misstänkt person.

I ärendet om ny förverkandelagstiftning föreslås att det ska införas en bestämmelse om penningbeslag i 27 kap. 1 a § rättegångsbalken. Detta innebär att penningbeslag görs till ett generellt tillämpligt tvångsmedel. (Se a. prop. s. 450–451.)

Bestämmelserna om tvångsmedlen kvarstad, förvar, beslag, penningbeslag och frysning måste sammantaget anses uppfylla de krav på frysning som följer av artikel 10(1) i direktivet. Det gäller åtminstone under förutsättning att penningbeslag görs generellt tillämpligt i enlighet med det förslag som nu ligger på bordet.

6.9.3 Svensk rätt uppfyller kraven på frysning och förverkande enligt artikel 10(2)

Genom vårt förslag till kriminalisering kommer sådant kringgående av internationella sanktioner som avses i artikel 10(2) att vara kriminaliserat. För att uppfylla artikelns krav krävs att det finns en regel som medger förverkande av egendom som varit *föremål för brott* enligt sanktionslagstiftningen. För närvarande finns en sådan bestämmelse i 12 § första stycket andra meningen andra ledet sanktionslagen. I det föreslagna nya 36 kap. brottsbalken kommer en sådan reglering att finnas i 10 § första stycket 3 och 4. Bestämmelsen i 11 § i förslaget anger kretsen av personer som förverkande av hjälpmedel och *brottsföremål* får ske ifrån och ska läsas tillsammans med äganderättskravet i 13 §. Den sistnämnda bestämmelsen innebär att förverkande av egendom som huvudregel får ske endast från den som egendomen tillhör eller som enligt 14 eller 15 § ska anses vara ägare till egendomen (se a. prop. s. 430 och 431–433 och jfr 36 kap. 5 § andra stycket brottsbalken i dess nuvarande lydelse). Om förslaget genomförs så kommer det inte att finnas något behov av en särskilt materiell förverkandebestämmelse i sanktionslagen.

Om så inte sker bör emellertid den nu gällande förverkandebestämmelsen i 12 § första stycket andra meningen andra ledet sanktionslagen finnas kvar. Det framstår då som lämpligast att förverkandereglererna i sin helhet, dvs. hela nuvarande 11 och 12 §§ sanktionslagen, får finnas kvar.

För att säkerställa att förverkande kan ske oberoende av om egendomen kan anses tillhöra gärningsmannen eller en person som med-

verkar till brottet fordras att det införs en bestämmelse som möjliggör att talan om förverkande i dessa fall kan riktas mot annan än ägaren av egendomen (men med verkan mot ägaren). Detta gäller oavsett om förslagen till nya bestämmelser i 36 kap. brottsbalken införs eller inte (jfr 36 kap. 5 § andra stycket brottsbalken och 13 § i förslaget till nytt 36 kap. i a. prop. s. 31).

6.10 Preskriptionstider (artikel 11)

Bedömning: Bestämmelserna i 35 kap. brottsbalken uppfyller kraven i artikel 11 om preskriptionstider.

6.10.1 Bestämmelserna om preskription i 35 kap. brottsbalken

Av 35 kap. 1 § första stycket brottsbalken följer att påföljd inte får dömas ut, med mindre den misstänkte häktats eller erhållit del av åtal för brottet inom två år, om på brottet inte kan följa svårare straff än fängelse i ett år (punkten 1), fem år, om svåraste straffet är högre men inte över fängelse i två år (punkten 2), tio år, om svåraste straffet är högre men inte över fängelse i åtta år (punkten 3), femton år, om svåraste straffet är fängelse på viss tid över åtta år (punkten 4), tjugofem år, om fängelse på livstid kan följa på brottet (punkten 5). Detta brukar kallas *åtalspreskription*.

Av andra stycket framgår att om en handling innefattar flera brott, kan påföljd dömas ut för alla brotten, så länge påföljd kan dömas ut för något av brotten.

Enligt 4 § första stycket ska tiderna i 1 § räknas från den dag brottet begicks. Vidare ska tiden enligt första stycket, om det förutsätts att en viss verkan av handlingen ska ha inträtt innan en påföljd får dömas ut, räknas från den dag då sådan verkan inträdde.

I 6 § anges de tider efter vilken ingen påföljd får dömas ut även om preskriptionsavbrott har skett genom att den misstänkte t.ex. har fått del av åtal för brottet (*absolut preskription*). Den absoluta preskriptionen beräknas från samma tidpunkt som åtalspreskriptionen, dvs. som huvudregel från dagen för brottet. Den kortaste tiden för absolut preskription är fem år.

Av 8 § följer att utdömda fängelsestraff bortfaller, om domen inte har börjat verkställas innan viss tid förflutit från det domen fick laga kraft; fem år, om inte fängelse över ett år dömts ut (punkten 1), tio år, om fängelse på längre tid än ett år men inte över fyra år dömts ut (punkten 2), femton år, om fängelse på längre tid än fyra år men inte över åtta år dömts ut (punkten 3), tjugo år, om fängelse på viss tid över åtta år dömts ut (punkten 4), trettio år, om fängelse på livstid dömts ut (punkten 5). Detta brukar kallas för *påföljdspreskription*.

6.10.2 Bestämmelserna i 35 kap. brottsbalken uppfyller kraven i artikel 11

Artikel 11(2) innebär att medlemsstaterna ska säkerställa att preskriptionstiden beträffande *åtalspreskription* ska vara minst fem år för de brott som avses i artikel 3 och 4 som är belagda med ett maximistraff om minst fem år. Detta krav uppfylls genom bestämmelsen i 35 kap. 1 § 3 brottsbalken av vilken det följer att preskriptionstiden är tio år för sådana brott. Artikel 11(3) innebär vidare att medlemsstaterna ska säkerställa att preskriptionstiden beträffande *påföljdspreskription*, ska vara minst fem år från dagen för den slutgiltiga domen för de brott som avses i artikel 3 och 4 när den tilltalade dömts till fängelse i mer än ett år alternativt dömts till fängelse för brott som är belagt med ett maximistraff om minst fem år.

Kraven i artikel 11(3) uppfylls genom bestämmelserna i 35 kap. 8 § brottsbalken av vilken följer att utdömda fängelsestraff aldrig preskriberas tidigare än fem år efter det att domen vunnit laga kraft.

Enligt artikel 11(4) får preskriptionstiderna i (2) och (3), för såväl åtalspreskription som för påföljdspreskription, vara kortare än fem år, men inte kortare än tre år, förutsatt att preskriptionstiden enligt nationell rätt kan avbrytas eller skjutas upp i händelse av vissa handlingar som definieras i nationell rätt (jfr beaktandesats 30). Något behov av att utnyttja de möjligheter som artikel 11(4) ger finns inte.

Direktivet ställer inga krav på särskilda preskriptionstider för övriga fall som omfattas av artikel 3 och 4 (t.ex. fall där någon döms för ett brott som inte har ett maximistraff på fem år och personen har dömts till annan påföljd än fängelse), utan det krävs endast att medlemsstaterna enligt artikel 11(1) ska säkerställa att nationell rätt föreskriver tillräckligt långa preskriptionstider så att dessa brott kan beivras effek-

tivt. Kraven i denna del uppfylls genom de nu gällande bestämmelserna i 35 kap. brottsbalken.

Det kan i sammanhanget nämnas att det i SOU 2021:90, *En översyn av den straffrättsliga regleringen om preskription*, föreslås lagändringar som innebär bl.a. att reglerna om preskription för tidsbestämda fängelsestraff som inte har börjat verkställas ska avskaffas. Vidare föreslås att endast straffmaximum för brottet ska avgöra preskriptionstidens längd och att den tid inom vilken den misstänkte ska ha häktats eller delgetts åtal för brott för att hindra preskription ska vara 15 år för brott med ett straffmaximum om högst åtta års fängelse och 10 år för brott med ett straffmaximum om högst fem års fängelse. Förslagen innebär att preskriptionstiderna förlängs och de påverkar inte de bedömningar som gjorts ovan.

6.11 Svensk domstols behörighet (artikel 12)

Bedömning: Bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken och bestämmelserna i förordningen (2014:1553) om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden inom Europeiska unionen uppfyller kraven i artikel 12 om bl.a. krav på behörighet att döma över brott.

6.11.1 Bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken uppfyller kraven i artikel 12(1)

Sanktionslagen innehöll tidigare särskilda bestämmelser om svensk domstols behörighet. Dessa är numera upphävda. I stället är de allmänna reglerna i 2 kap. brottsbalken tillämpliga.

I 2 kap. 1 § brottsbalken finns en regel som bygger på territorialitetsprincipen och som också ger riktlinjer för bedömningen av var ett brott ska anses vara begånget. Enligt första stycket är svensk domstol behörig att döma över brott som har begåtts i Sverige. Enligt andra stycket ska ett brott anses ha begåtts i Sverige om gärningsmannen handlade här. I fråga om straffbar underlåtenhet anses brottet ha begåtts i Sverige om gärningsmannen borde ha handlat här eller befann sig här när han eller hon borde ha handlat. Om det för straffansvar krävs att gärningen medfört en viss effekt anses brottet ha begåtts i

Sverige även i de fall effekten inträdde i Sverige eller, vid försök, enligt brottsplanen sannolikt skulle ha inträtt här.

Enligt tredje stycket ska ett brott som utgör medverkan till någon annans brott, anses ha begåtts i Sverige om den medverkande handlade här. I fråga om straffbar underlåtenhet anses brottet ha begåtts i Sverige om den medverkande borde ha handlat här eller befann sig här när han eller hon borde ha handlat. Om gärningsmannens brott anses ha begåtts i Sverige, anses den medverkandes brott också ha begåtts här.

Bestämmelserna om lokalisering av brott bygger på den s.k. *ubiquitetsprincipen*, som innebär att det är tillräckligt att någon del av brottet har begåtts i Sverige för att brottet ska kunna lokaliseras hit. Vidare bygger bestämmelserna på *effektprincipen* som innebär att brottet kan lokaliseras till Sverige också i det fall att brottseffekten ägt rum här (jfr prop. 2020/21:204, *Aggressionsbrottet i svensk rätt och svensk straffrättslig domsrätt*, s. 95 ff.).

Kraven i artikel 12(1) a) – om att varje stat ska ha jurisdiktion över brott som helt eller delvis begåtts inom det egna territoriet – uppfylls således genom bestämmelserna i 1 §.

Av 2 kap. 3 § brottsbalken framgår att svensk domstol är behörig att döma över brott som har begåtts utanför Sverige om brottet har begåtts ombord på ett svenskt fartyg (punkten 1 a) och ombord på ett svenskt luftfartyg (punkten 1 b) liksom över brott begångna av svenska medborgare (punkten 2). Kraven i artikel 12(1) b) respektive c) – om jurisdiktion över fartyg och luftfartyg respektive över brott begångna av egna medborgare – uppfylls alltså genom bestämmelsen i 3 § 1 respektive 2.

6.11.2 Bestämmelsen i artikel 12(2) medför inget behov av lagstiftning

Artikel 12(2) innebär att medlemsstaterna ska underrätta kommissionen för det fall de utvidgar sin jurisdiktion över brott enligt artiklarna 3 och 4 till att avse vissa närmare i punkterna a)–d) angivna situationer. Dessa situationer motsvarar huvudsakligen de situationer som närmare specificeras i 2 kap. 3 § 2–4 brottsbalken. Sverige bör i enlighet med artikeln informera kommissionen om relevanta regler – även om dessa funnits redan tidigare – men artikel 12 (2) medför inget behov av lagstiftning.

6.11.3 Bestämmelserna i förordningen om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden inom Europeiska unionen uppfyller kraven i artikel 12(3)

Av artikel 12(3) följer att om ett brott som avses i artiklarna 3 och 4 omfattas av mer än en medlemsstats behörighet ska dessa medlemsstater samarbeta för att fastställa vilken medlemsstat som ska handlägga det straffrättsliga förfarandet. Ärendet ska, när så är lämpligt, hänskjutas till Eurojust i enlighet med artikel 12(2) i rådets rambeslut 2009/948/RIF⁵.

Genom rådets beslut 2002/187/RIF⁶ upprättades Eurojust. Eurojust har till uppgift bl.a. att främja och förbättra samordningen och samarbetet mellan rättsliga myndigheter i medlemsstaterna, framför allt vad gäller grov organiserad brottslighet. Beslutet har sedermera ersatts av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1727⁷ (se artikel 1).

Eurojusts operativa uppgifter regleras i artikel 4(1) a)–j) i förordningen (se även artikel 85(1) FEUF).

Förordningen, som är direkt tillämplig i medlemsstaterna, kompletteras av rådets rambeslut 2009/948/RIF (se artikel 12(1) i rambeslutet). Syftet är att säkerställa en effektiv och korrekt rättskipning för att i sin tur förhindra avgöranden som strider mot principen *ne bis in idem* samt att nå samförstånd om en effektiv lösning för att undvika de negativa följder som uppkommer av parallella förfaranden (se artikel 1(2) a) och beaktandesats 3 och 4). Rambeslutet hindrar inte att medlemsstaterna använder sig av andra mer flexibla arrangemang (se beaktandesats 16). Artikel 5–9 reglerar hur informationsutbytet mellan de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna ska gå till. Artikel 10–13 reglerar direkt samråd mellan medlemsstaterna. Av beaktandesats 10 framgår att direkta samråd kan föras med bistånd av Eurojust. När det inte har varit möjligt att nå samförstånd i enlighet med artikel 10 ska ärendet, när det är lämpligt, hänskjutas till Eurojust, om Eurojust är behörig att agera enligt artikel 4(1) i Europaparlamentets

⁵ Rådets rambeslut 2009/948/RIF av den 30 november 2009 om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden.

⁶ Rådets beslut 2002/187/RIF av den 28 februari 2002 om inrättande av Eurojust för att stärka kampen mot grov brottslighet, upprättades Eurojust.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1727 av den 14 november 2018 om Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust), och om ersättning och upphävande av rådets beslut 2002/187/RIF.

och rådets förordning (EU) 2018/1727 (jfr artikel 12(2) och beaktandesats 4 i rambeslutet).

Rambeslutet har genomförts i svensk rätt genom förordningen (2014:1553) om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden inom Europeiska unionen. Av 2 § framgår att all kommunikation och allt samråd enligt förordningen ska ske mellan åklagare och behörig myndighet i den andra medlemsstaten.

Kraven i artikel 12(3) första meningen uppfylls genom nyss nämnda förordning. Bestämmelsen i artikel 12(3) andra meningen medför således inte något behov av lagstiftning.

6.11.4 Bestämmelsen i artikel 12(4) medför inget behov av lagstiftning

Bestämmelsen i artikel 12(4) innebär att i de fall ett brott som avses i artikel 3 och 4 har begåtts av en svensk medborgare i en annan medlemsstat, får de svenska jurisdiktionsbestämmelserna inte ställa upp ett villkor om att åtal får väckas i Sverige mot den personen endast efter att den stat där brottet begicks har anmält brottet. Det finns i 2 kap. brottsbalken inte något sådant krav på anmälan från den stat i vilken brottet begicks (jfr särskilt 2 kap. 8 och 9 §§ brottsbalken). Inte heller finns det någon annanstans sådana krav i den svenska lagstiftningen. Bestämmelsen i artikel 12(4) medför således inget behov av lagstiftning.

6.12 Utredningsverktyg (artikel 13)

Bedömning: Bestämmelserna i artikel 13, om att medlemsstaterna ska se till att det finns effektiva och proportionerliga ”utredningsverktyg”, medför inget behov av lagstiftning.

Av artikel 13 framgår att medlemsstaterna ska se till att effektiva och proportionerliga ”utredningsverktyg” är tillgängliga för att utreda eller lagföra de brott som avses i artiklarna 3 och 4. Där så är lämpligt ska dessa verktyg inbegripa särskilda utredningsverktyg, som de som används för att bekämpa organiserad brottslighet eller andra fall rörande allvarliga brott.

Bestämmelserna om utredningsverktyg kommer också till uttryck i beaktandesats 32. Av beaktandesatsen framgår att för att säkerställa effektiv utredning och lagföring av överträdelse av unionens restriktiva åtgärder bör medlemsstaterna ge de behöriga myndigheterna tillgång till effektiva utredningsverktyg, såsom de som finns tillgängliga enligt deras nationella rätt för att bekämpa organiserad brottslighet eller andra allvarliga brott, om och i den mån användningen av dessa verktyg är lämplig och står i proportion till arten av och allvaret i brotten enligt vad som föreskrivs i nationell rätt. Vidare framgår av beaktandesatsen att sådana verktyg kan omfatta avlyssning, dold övervakning, inklusive elektronisk övervakning, kontrollerade leveranser, övervakning av bankkonton och andra finansiella utredningsverktyg. Dessa verktyg bör enligt beaktandesatsen användas i linje med proportionalitetsprincipen och med full respekt för EU-stadgan. Slutligen anges i beaktandesatsen att rätten till skydd för personuppgifter måste respekteras.

Kraven i artikel 13 får anses uppfyllda genom att de allmänna bestämmelserna om förundersökning i 23 kap. rättegångsbalken och straffprocessuella tvångsmedel i 24–28 kap. rättegångsbalken kommer att vara tillämpliga i relation till brott enligt sanktionslagen. De nu nämnda reglerna innebär som bekant bl.a. att det inom ramen för en förundersökning finns möjligheter att häkta personer som är misstänkta för brott enligt lagen, att det finns möjlighet säkra egendom som varit föremål för brott enligt lagen samt använda andra tvångsmedel som regleras i nämnda kapitel. Det saknas anledning att göra en annan bedömning än att de generella reglerna om förundersökning och straffprocessuella tvångsmedel är effektiva och proportionerliga på det sätt som direktivet kräver.

Enligt 14 § sanktionslagen är också flera bestämmelser om straffprocessuella tvångsmedel i lagen om straff för smuggling (2000:1225) tillämpliga vid brott mot ett förbud mot in- eller utförsel av varor eller åtgärder som främjar sådan in- eller utförsel som har föreskrivits enligt sanktionslagen. Enligt förslagen i SOU 2022:48, *Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid* och prop. 2023/24:132, *Ny tullbefogenhetslag*, ska framledes i stället hänvisas till den nya tullbefogenhetslagen om utredning och lagföring av brott, som föreslås träda i kraft den 7 november 2024. Se vidare avsnitt 7.6.1.

Artikel 13 medför således inget behov av lagstiftning.

6.13 Rapportering av överträdelser (artikel 14)

Bedömning: Bestämmelserna i artikel 14, om rapportering av överträdelser av unionens restriktiva åtgärder och skydd för personer som rapporterar sådana överträdelser, får anses uppfyllda med hänvisning till bestämmelserna i lagen (2021:890) om skydd för person som rapporterar missförhållanden (visselblåsarlagen) och förordningen (2021:949) om skydd för person som rapporterar missförhållanden (visselblåsarförordningen) samt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

För att bestämmelserna i artikel 14 ska genomföras fullt ut bör regeringen, med stöd av 6 kap. 1 § visselblåsarlagen, meddela kompletterande föreskrifter i visselblåsarförordningen och i dess bilaga i fråga om behöriga myndigheter och deras ansvarsområden.

6.13.1 Innehållet i artikel 14

Av artikeln framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att direktiv (EU) 2019/1937 ("visselblåsardirektivet") är tillämpligt på rapportering av överträdelser av unionens restriktiva åtgärder som avses i artiklarna 3 och 4 i det här direktivet och på skydd för personer som rapporterar sådana överträdelser, på de villkor som fastställs i det direktivet.

6.13.2 Visselblåsardirektivets materiella tillämpningsområde

I visselblåsardirektivet fastställs miniminormer till skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten i syfte att stärka genomförandet av unionsrätten inom områdena offentlig upphandling, finansiella tjänster, produkter och marknader, förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism, produktsäkerhet och produktöverensstämmelse, transportsäkerhet, miljöskydd, strålskydd och kärnsäkerhet, livsmedels- och fodersäkerhet, djurs hälsa och välbefinnande, folkhälsa, konsumentskydd, skydd av privatlivet och personuppgifter samt säkerhet i nätverks- och informationssystem. Direktivet omfattar vidare överträdelser som riktar sig mot EU:s finansiella intressen enligt artikel 325 FEUF om bekämpning av bedrägeri och överträdelser som rör den inre marknaden, vilket bl.a. inkluderar EU:s konkurrensregler och regler om statligt stöd. Även överträdelser av

bolagsskatteregler och arrangemang vars syfte är att få skattefördelar som motverkar målet eller syftet med tillämplig bolagsskattelagstiftning omfattas av direktivet.

Det materiella tillämpningsområdet för direktivet definieras genom en hänvisning till en förteckning över unionsrättsakter i en bilaga till direktivet. Om dessa unionsrättsakter i sin tur anger sina materiella tillämpningsområden genom hänvisning till andra unionsrättsakter, ingår även de rättsakterna i det materiella tillämpningsområdet. Hänvisningen till rättsakterna i bilagan anses vidare omfatta alla genomförandeåtgärder eller delegerade åtgärder på nationell nivå och unionsnivå som antagits i enlighet med dessa rättsakter. Hänvisningen anses vara dynamisk, vilket innebär att direktivets tillämpningsområde kommer att ändras när förteckningen över unionsrättsakter i bilagan ändras på något sätt. (Jfr artikel 2(1) a), beaktandesats 19 och prop. 2020/21:193, *Genomförande av visseblåsarldirektivet*, s. 36 och 38.)

6.13.3 Visselblåsarlagen

Visselblåsarlagens tillämpningsområde

Visselblåsarldirektivet har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom visseblåsarlagen som ersatte den tidigare lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. Visselblåsarlagen skyddar personer som i ett arbetsrelaterat sammanhang rapporterar information om missförhållanden. Lagen går emellertid längre än direktivet genom att den gäller generellt inom all privat och offentlig verksamhet oavsett om det finns en EU-rättslig koppling eller inte. Bakgrunden till det är enligt förarbetena att ett horisontellt minimigenomförande skulle resultera i en alltför svårtillämpad reglering där svåra juridiska bedömningar skulle lämnas till enskilda att göra, vilket i sin tur skulle kunna leda till felaktiga bedömningar med risk för att de skulle gå miste om det skydd som lagstiftningen ger. Vidare ansågs det finnas risk för att direktivet inte fullt ut skulle anses genomfört på vissa nationellt utpekade områden, framför allt eftersom de områden och de överträdelse som anges i direktivet griper in i nästan alla samhällsområden. Det konstaterades i det sammanhanget att svensk rätt på de flesta områden är så sammanflätad med EU-rätten att det knappast var praktiskt genomförbart med en reglering som enbart tog sikte på överträdelse av EU-

rätten. (Jfr 1 kap. 2 § första stycket och 2–4 kap. samt prop. 2020/21:193 s. 33 f.)

De missförhållanden som omfattas kan avse både handlande och underlåtenhet, oavsett om det rör ett uppsåtligt eller oaktsamt agerande eller om missförhållandena har sin grund i omständigheter som ingen särskild person kan lastas för, dvs. olyckshändelser. Ett försök att dölja missförhållanden kan i sig utgöra ett handlande som omfattas. (Se a. prop. s. 267.)

Lagen gäller till att börja med (se 1 kap. 2 § andra stycket; jfr a. prop. s. 36 f.) rapportering i ett arbetsrelaterat sammanhang av information om missförhållanden som utgörs av ett handlande eller en underlåtenhet som

1. strider mot en direkt tillämplig unionsrättsakt inom tillämpningsområdet för visselblåsar direktivet,
2. strider mot lag eller andra föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och som genomför eller kompletterar en unionsrättsakt inom tillämpningsområdet för direktivet, eller
3. motverkar målet eller syftet med bestämmelserna i en unionsrättsakt inom tillämpningsområdet för direktivet.

Andra stycket motsvarar sådana överträdelse som omfattas av visselblåsar direktivets materiella tillämpningsområde. Detta innebär att det vid tillämpningen av andra stycket inte ska göras någon prövning av om det finns ett allmänintresse av att en sådan överträdelse kommer fram. (Jfr a. prop. s. 268.)

Lagen har emellertid också gjorts tillämplig på missförhållanden som inte omfattas av andra stycket (se 1 kap. 2 § första stycket). För att visselblåsarlagen ska vara tillämplig krävs i denna del, förutom att rapporteringen ska ske i ett arbetsrelaterat sammanhang, att det finns ett allmänintresse av att informationen om missförhållanden kommer fram. Lagens tillämpningsområde knyts således enligt detta stycke till allmänintresset och det sätts härigenom en tröskel för vilken typ av information som skyddas.

Tillämpningsområdet har här avgränsats på ett annat sätt än enligt den tidigare visselblåsarlagen. Enligt den lagen krävdes att det skulle vara fråga om allvarliga missförhållanden, vilket definierades som brott med fängelse i straffskalan eller därmed jämförliga missförhållanden. Att det kravet inte längre ställs föranleds av visselblåsar direktivets

utformning. Det utgör därtill en anpassning till tröskeln för vad någon utan att begå ett obehörigt angrepp på företagshemligheter kan avslöja genom visseblåsning enligt 4 § lagen (2018:558) om företagshemligheter. Det torde dock normalt inte förekomma att det finns ett allmänintresse av att missförhållanden kommer fram utan att förhållandena är allvarliga. Den ändrade ordalydelsen innebär därmed inte någon påtaglig materiell ändring. (Jfr a. prop. s. 39 f. och 267.)

För att det ska anses finnas ett allmänintresse krävs att missförhållandena angår en krets av personer som kan betecknas som allmänheten. Det kan dock i särskilda fall finnas ett allmänintresse av att frågor som endast rör den rapporterade personen kommer fram, t.ex. om personen arbetar under slavliknande förhållanden eller att en arbetsgivare systematiskt bryter mot gällande regelverk när det gäller den enskilda personen. Det kan också vara så att ett missförhållande som rör ett avtal eller en annan rättshandling och som i strikt mening endast angår avtalsparterna eller de som vidtar rättshandlingen, ändå påverkar allmänheten, t.ex. om det rör sig om korrupta handlingar.

Vidare krävs att allmänheten har ett legitimt intresse av att missförhållandena kommer fram. Så är i regel fallet när missförhållanden som påverkar allmänheten negativt kommer fram och därmed kan avhjälpas. Allmänheten kan också ha ett legitimt intresse av att bli upplyst om missförhållandena för att kunna vidta åtgärder för att skydda sig.

Det finns som regel ett allmänintresse av att överträdelse av gällande föreskrifter som meddelats av riksdagen, regeringen eller annan myndighet kommer fram. Detta gäller även överträdelse av bindande föreskrifter från EU som inte omfattas av andra stycket. Undantag görs dock om överträdelsen är bagatellartad eller rör föreskrifter av ren formaliakarakter. Många företag har emellertid upprättat interna regler och principer i form av uppförandekoder, företagsetiska koder, interna reglementen och liknande. Utifrån omständigheterna kan det finnas ett allmänintresse av att brott mot interna regler och principer kommer fram, men i många fall är allmänintresset svagt. Även frågor som rör felaktigt eller obehörigt användande av allmänna tillgångar omfattas, om det inte rör sig om bagatellartade förhållanden. (Jfr a. prop. s. 267–268.)

Lagen gäller inte vid rapportering av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585), eller information som rör nationell säkerhet i verksamhet hos en myndighet inom försvars- och säkerhetsområdet (se 1 kap. 3 § första stycket). I förarbe-

tena konstaterades att sådana undantag var förenliga med visselblåsar-direktivet med hänsyn till att direktivet anger att det inte får påverka medlemsstaternas ansvar att säkerställa nationell säkerhet eller deras befogenhet att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen. (Jfr a. prop. s. 47.)

Lagen är subsidiär och inskränker således inte skydd som gäller enligt annan lag, förordning eller på annan grund (se 1 kap. 4 §).

Innebörden av att visselblåsarlagen är tillämplig

I 2 kap. finns bestämmelser om skydd i form av ansvarsfrihet. Bestämmelserna i 1 § gäller ansvarsfrihet i straffrättsligt hänseende för personer som rapporterar enligt lagen. Ansvarsfriheten är begränsad till att gälla vid åsidosättande av författningsreglerad tystnadsplikt, avtalsreglerad tystnadsplikt och tystnadsplikt som följer av beslut eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av författning (jfr 20 kap. 3 § brottsbalken). Ansvarsfriheten gäller endast om de förutsättningar för skydd som föreskrivs i 4 kap. är uppfyllda. (Se 2 kap. 1 § första stycket och a. prop. s. 275.). Undantag från denna ansvarsfrihet görs i andra stycket vid uppsåtligt åsidosättande av s.k. *kvalificerad tystnadsplikt*. Med kvalificerad tystnadsplikt avses tystnadsplikt som inskränker rätten enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter. Vilka tystnadsplikter som är kvalificerade framgår av offentlighets- och sekretesslagen. Sådana är t.ex. tystnadsplikt som följer av utrikessekretess, advokatsekretess och sekretess inom hälso- och sjukvård samt för skyddet av intresset att förebygga och beivra brott. (Se vidare i a. prop. s. 70–73 och 275 och artikel 3(2) och 3(3) i visselblåsar-direktivet.) Vidare görs i andra stycket undantag för åsidosättande av tystnadsplikt enligt lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar.

Reglerna om ansvarsfrihet medför inte någon rätt att lämna ut handlingar (se 2 §).

I 3 och 4 §§ regleras under vilka förutsättningar som ansvarsfriheten gäller i förhållande till inhämtande av information.

3 kap. reglerar skydd mot hindrande åtgärder och represalier och innehåller bl.a. bestämmelser som anger vilka förbud mot sådana som

gäller för verksamhetsutövare och under vilka förutsättningar som en verksamhetsutövare som bryter mot dessa ska betala skadestånd.

I 4 kap. regleras förutsättningarna för att omfattas av skyddet. Det förutsätts att missförhållandena förekommer i en viss verksamhet, att den rapporterade personen vid tidpunkten för rapporteringen hade skälig anledning att anta att informationen om missförhållandena var sann under vissa närmare angivna förutsättningar samt att rapporteringen sker internt, externt eller genom offentliggörande enligt vissa närmare angivna förutsättningar.

Lagen innehåller vidare bestämmelser om interna rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning (se 5 kap.) och bestämmelser om externa rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning (se 6 kap.).

I 7 kap. finns bestämmelser om automatiserad behandling av personuppgifter och annan behandling av personuppgifter som ingår eller kommer att ingå i ett register, som sker vid all handläggning inom ramen för ett s.k. *uppföljningsärende* enligt 1 kap. 8 § 4. Bestämmelserna gäller även för personuppgiftsbehandling hos någon som har anlåtats för att hantera rapporteringskanaler och förfaranden för någon annans räkning. (Se 1 §.)

Av förarbetena framgår att den *uppföljning* som görs inom ramen för visselblåsarfunktionen har till huvudsakligt syfte att bedöma riktigheten av de påståenden som har framställts i en rapport. Vidare framgår att det kommer att finnas möjligheter att lämna information från visselblåsarärendet vidare till andra funktioner utanför visselblåsarfunktionen. Det anges även att beroende på visselblåsarfunktionens slutsatser kan ett sådant utlämnade t.ex. komma att göras till en tillsynsenhet hos en myndighet, en enhet för personalansvarsfrågor hos privata eller offentliga verksamhetsutövare, eller till brottsbekämpande myndigheter om det är motiverat att göra en polisanmälan. I de fall ett brott kan antas ha begåtts kommer det enligt förarbetena inte att vara visselblåsarfunktionens uppgift att utreda ansvaret för brottet eller verka för att lagföring sker, utan den uppgiften är förbehållen de brottsbekämpande myndigheterna som tillämpar personuppgiftsbestämmelser i brottsdatalagen (2018:1177). Detta innebär enligt förarbetena att den verksamhet som kommer att bedrivas inom visselblåsarfunktionerna i såväl offentlig som privat verksamhet aldrig kommer att ha det syfte som definierar tillämpningsområdet för data-

skyddsdirektivet⁸ och brottsdatalagen. I den mån åtgärder för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder framstår som påkallade kommer det enligt förarbetena att vara möjligt att lämna uppgifter ur uppföljningsärendet till myndigheter som är behöriga att vidta sådana åtgärder. Eftersom dessa myndigheter enligt förarbetena är skyldiga att följa de regler om personuppgiftsbehandling som återfinns i dataskyddsdirektivet och brottsdatalagen, är kravet i artikel 17 i visselblåsardirektivet på sådan personuppgiftsbehandling redan uppfyllt. Några särskilda bestämmelser för att säkerställa att personuppgiftsbehandling sker i enlighet med dataskyddsdirektivet behövde därför enligt förarbetena inte införas. (Se a. prop. s. 173–174. Jfr också bl.a. 18 kap. 2–3 §§ offentlighets- och sekretesslagen.)

Av 2 § första stycket framgår att bestämmelserna innehåller kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen⁹, som är direkt tillämplig i svensk rätt. I andra stycket klargörs att det i dataskyddslagen finns generella nationella bestämmelser om behandling av personuppgifter som kompletterar och preciserar dataskyddsförordningen och som därmed även gäller för hantering av personuppgifter inom lagens tillämpningsområde. Vidare framgår att dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till visselblåsarlagen. (Jfr a. prop. s. 299.)

Visselblåsarlagen innehåller även bestämmelser om dokumentation, bevarande och rensning av rapporter (se 8 kap.) samt om tystnadsplikt (se 9 kap.).

Visselblåsarförordningen

Visselblåsarlagets innehåller bestämmelser om extern rapportering och uppföljning och stödåtgärder. Dessa har genomförts genom visselblåsarförordningen (se a. prop. s. 32 f.). Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen och 6 kap. 1 § visselblåsarlagen. Enligt den senare bestämmelsens första stycke är den myndighet som regeringen utser som behörig myndighet inom ett visst ansvarsområde skyldig att ha externa rapporteringskanaler och förfaranden

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

för rapportering och uppföljning (punkten 1), och ta emot, följa upp och lämna återkoppling på rapporter om missförhållanden inom ansvarsområdet (punkten 2). Enligt bestämmelsens andra stycke kan regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om skyldigheter för myndigheter som har utsetts som behöriga myndigheter.

De myndigheter som är behöriga att genom externa rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning ta emot, följa upp och lämna återkoppling på rapporter om missförhållanden i enlighet med visselblåsarlagen anges i en bilaga till visselblåsarförordningen (se 2 kap. 2 § första stycket i förordningen). I bilagan anges också inom vilka ansvarsområden myndigheterna är behöriga att hantera rapporter om sådana missförhållanden som avses i 1 kap. 2 § andra stycket 1–3 visselblåsarlagen (se 2 kap. 2 § andra stycket i förordningen). Bestämmelserna i 2 kap. 2 § i förordningen gäller endast missförhållanden som faller inom direktivets tillämpningsområde i enlighet med direktivets krav. Att utse behöriga myndigheter för de missförhållanden som inte omfattas av direktivets tillämpningsområde (jfr 1 kap. 2 § första stycket visselblåsarlagen), skulle enligt betänkandet vara förenat med betydande kostnader och ansevärd juridiska och organisatoriska svårigheter. (Jfr SOU 2020:38, *Ökad trygghet för visselblåsare*, s. 327 och 329 ff.) I propositionen konstaterades att det kunde finnas ett behov av flexibilitet om det t.ex. framöver beslutas att ytterligare områden eller unionsrättsakter ska omfattas av direktivets tillämpningsområde. Det ansågs därför att det borde vara möjligt för regeringen att utse ytterligare myndigheter till behöriga myndigheter eller ändra de befintliga myndigheternas ansvarsområden. (Jfr a. prop. s. 168.)

Arbetsmiljöverket har utsetts till behörig myndighet för missförhållanden som inte omfattas av någon annan behörig myndighets ansvarsområde (se bilagan till förordningen).

I 1 kap. 2 § anges de myndigheter inom försvars- och säkerhetsområdet enligt 1 kap. 3 § första stycket 2 visselblåsarlagen, i vilkas verksamhet rapportering av information som rör nationell säkerhet undantas från lagens tillämpningsområde.

6.13.4 Offentlighets- och sekretesslagen

Övriga delar av visselblåsardirektivet rörande tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och förbud att lämna ut allmänna handlingar har genomförts genom ändringar i offentlighets- och sekretesslagen.

I 17 kap. regleras sekretess till skydd främst för myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn. Av 3 b § första stycket följer att sekretess gäller i ett ärende om uppföljning enligt visselblåsarlagen, för uppgift som kan avslöja identiteten på en annan enskild än den rapporterande personen, om det kan antas att syftet med uppföljningen motverkas om uppgiften röjs.

I 32 kap. regleras sekretess till skydd för enskild i verksamhet som rör annan tillsyn, granskning, övervakning, m.m. I 3 b § regleras sekretess vid utredning av rapporter om missförhållanden. Enligt första stycket gäller sekretess i ett ärende om uppföljning enligt visselblåsarlagen avskedande, (punkten 1), hos en myndighet i ett personalärende om uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd, som har sin grund i ett sådant ärende om uppföljning som avses i punkten 1 avseende myndigheten (punkten 2) och hos en myndighet i ett ärende om en annan åtgärd än enligt punkten 2, som har sin grund i ett sådant ärende om uppföljning som avses i punkten 1 avseende myndigheten (punkten 3). Enligt andra stycket gäller sekretessen enligt första stycket för uppgift som kan avslöja den rapporterande personens identitet (punkten 1), och för uppgift som kan avslöja identiteten på en annan enskild, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men (punkten 2).

Vad som avses med ett ärende om *uppföljning* definieras, som ovan nämnts, i 1 kap. 8 § 4 visselblåsarlagen. Av bestämmelsen framgår att det rör sig om åtgärder som rör rapporteringen av påståenden om missförhållanden, åtgärder för att bedöma riktigheten i påståendena och att överlämna utredningen av påståendena för fortsatta åtgärder samt att lämna återkoppling om uppföljningen till den rapporterande personen.

Av förarbetena framgår att det rör sig om myndighetsinterna åtgärder och att påståenden om det eventuella missförhållandet efter en sådan utredning kommer att kunna överlämnas till andra myndigheter eller andra delar av myndigheten för att vidta fortsatta åtgärder för att avhjälpa ett missförhållande. Sådana åtgärder kan t.ex. vara för att pröva om en person ska skiljas från anställningen, omplaceras eller polisanmälas. Den utredning som görs inom ramen för uppföljnings-

ärenden har därför ansetts vara sådan verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn och där det finns ett intresse av att förebygga eller beivra brott. Mot bakgrund av att skyddsföremålet således var att skydda allmänna intressen ansågs rätten att ta del av allmänna handlingar, med stöd av 2 kap. 2 § första stycket 3 och 4 tryckfrihetsförordningen, kunna behöva begränsas genom att införa en bestämmelse om att sekretess ska gälla för det fall det kan antas att syftet med uppföljningen motverkas om uppgift, som kan avslöja identiteten på en annan enskild än den rapporterade personen, röjs. (Jfr a. prop. s. 222–223, 226 och 274. Jfr även s. 307–309.) I fråga om uppföljning framhölls i förarbetena vikten av att påståenden om brottsliga gärningar överlämnas till och hanteras av brottsbekämpande myndigheter och det noterades att personal- och arbetsrättsliga förfaranden precis som i dag kan komma att löpa parallellt med brottmålshanteringen (jfr a. prop. s. 161).

Slutligen kan nämnas att 36 kap. reglerar sekretess till skydd för enskild i vissa mål och ärenden hos domstol, i vissa fall av medling, i ärenden om rättshjälp, m.m. Av 4 § första stycket följer att sekretess gäller hos domstol för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i mål om tillämpningen av visselblåsarlagen (se punkten 2 strecksats 10).

6.13.5 Reglerna i visselblåsarlagen uppfyller kraven artikel 14

Enligt artikel 14 ska medlemsstaterna se till att visselblåsardirektivet är tillämpligt på dels rapportering av överträdelser av unionens restriktiva åtgärder som avses i artiklarna 3 och 4 i det här direktivet, dels skydd för personer som rapporterar sådana överträdelser. Bestämmelsen är avigt formulerad eftersom medlemsstaterna knappast var och en för sig kan tillse att visselblåsardirektivet blir tillämpligt i nämnda fall. Bestämmelsen får förstås så att medlemsstaterna ska tillse att deras nationella bestämmelser som genomför visselblåsardirektivet blir tillämpliga i relation till överträdelser av unionens restriktiva åtgärder som omfattas av sanktionsdirektivet och till skydd för personer som rapporterar sådana överträdelser.

Visselblåsarlagen gäller rapportering, i ett arbetsrelaterat sammanhang, av information om missförhållanden som utgörs av ett handlande eller en underlåtenhet som strider mot en direkt tillämplig unionsrättsakt inom tillämpningsområdet för visselblåsarlediktivet, strider mot lag eller andra föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen och som genomför eller kompletterar en unionsrättsakt inom tillämpningsområdet för direktivet (se 1 kap. 2 § andra stycket visselblåsarlagen). Sanktionsdirektivet omfattas inte av visselblåsarlediktivets materiella tillämpningsområde eftersom det inte har lagts till i förteckningen över unionsrättsakter i bilagan till visselblåsarlediktivet. Lagen är således inte tillämplig genom bestämmelserna i lagens andra stycke.

Bestämmelserna i 1 kap. 2 § första stycket visselblåsarlagen utvidgar emellertid lagens tillämpningsområde också till fall som inte omfattas av visselblåsarlediktivets tillämpningsområde. För att lagen ska bli tillämplig med stöd av detta fordras att det finns ett *allmänintresse* av att informationen kommer fram. Frågan är då om detta stycke omfattar sådana överträdelse av unionens restriktiva åtgärder som avses i artiklarna 3 och 4 i sanktionsdirektivet.

Eftersom sanktionsdirektivet inte kräver mer än att de nationella visselblåsarreglerna som införts för att genomföra visselblåsarlediktivet blir tillämpliga också i relation till överträdelse av sanktionsdirektivet, utgör de allmänna kraven på att det ska vara fråga om missförhållanden som förekommer i ett arbetsrelaterat sammanhang inget problem.

Avgörande blir då om kravet i 1 kap. 2 § visselblåsarlagen på att det ska finnas ett *allmänintresse* av att informationen kommer fram är uppfyllt. Kravet kan sägas innebära att informationen ska röra missförhållanden som är av visst kvalificerat slag. I sammanhanget kan göras en jämförelse med att det enligt den tidigare lagen krävdes att det skulle vara fråga om allvarliga missförhållanden som definierades som brott med fängelse i straffskalan eller därmed jämförliga missförhållanden.

Det framstår mot den bakgrunden som klart att det regelmässigt kommer att finnas ett *allmänintresse* av att information om överträdelse av internationella sanktioner kommer fram. Den svenska sanktionslagstiftningen straffbelägger överträdelse av viktiga internationella förpliktelser som ytterst syftar till att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Enligt de i detta betänkande föreslagna straffskalorna kommer synen på brotten att skärpas. Det framstår mot den bakgrunden som klart att visselblåsarlagen redan i sin nuvarande utformning kommer att vara tillämplig med stöd av den generella bestämmelsen i

1 kap. 2 § första stycket. Kraven i artikel 14 i direktivet får härigenom anses uppfyllda. Det finns därför inget egentligt behov av lagstiftning.

Trots detta skulle det möjligen, för att på ett än tydligare sätt visa att förpliktelseerna i artikel 14 fullt ut genomförs, kunna övervägas om ett nytt tredje stycke bör införas i 1 kap. 2 § visselblåsarlagen, som anger att lagen även gäller vid rapportering i ett arbetsrelaterat sammanhang av information om missförhållanden som kan utgöra brott enligt lagen om internationella sanktioner. En sådan bestämmelse skulle kunna utformas enligt följande.

Lagen gäller även vid rapportering i ett arbetsrelaterat sammanhang av information om missförhållanden som kan utgöra brott enligt 3–5 och 7–10 §§ lagen om internationella sanktioner.

Vår bedömning är emellertid, som redan framgått, att någon sådan bestämmelse inte behövs.

6.13.6 Särskilt om kvalificerad tystnadsplikt och personuppgiftsbehandling m.m.

Bestämmelserna om kvalificerad tystnadsplikt regleras i offentlighets- och sekretesslagen. Sedan har bestämmelserna om ansvarsfrihet anpassats därefter, vilket är förenligt med visselblåsarledningsdirektivet. Uppgifter som omfattas av kvalificerad tystnadsplikt får som ovan framgått inte under några omständigheter röjas. Om så sker är risker den som röjer sådana uppgifter att dömas för brott mot tystnadsplikten enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

Sanktionsdirektivet ställer inte upp några krav som inte redan följer av visselblåsarledningsdirektivet. Mot denna bakgrund görs bedömningen att också reglerna om kvalificerad tystnadsplikt är förenliga med direktivet.

Förfaranden med anledning av visselblåsarlagen kan komma att hanteras parallellt med brottmålsförfaranden. Det kan också vara så att en anmälan enligt lagen leder enbart till ett brottmålsförfarande. Liksom tidigare kommer därför bestämmelserna om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen med anledning av uppföljningsärenden enligt visselblåsarlagen fortfarande att vara tillämpliga i de fall som avses där. Om emellertid ett visselblåsarärende leder till förundersökning eller vidare till åtal kommer de allmänna reglerna om sekretess i dessa sammanhang att bli tillämpliga. Så är det redan i dag och vi kan inte se något behov av ytterligare regler i detta avseende.

Enligt utredningen föranleder inte heller visselblåsarlagens bestämmelser om behandling av personuppgifter i ett uppföljningsärende, vilka är generellt tillämpliga i sådana fall, något behov av lagstiftning med anledning av kraven i artikel 14 i sanktionsdirektivet.

6.13.7 Det finns ett behov av att regeringen meddelar kompletterande föreskrifter om behöriga myndigheter på området för internationella sanktioner

Systemet för visselblåsare är så uppbyggt att Arbetsmiljöverket blir behörig myndighet för att hantera extern rapportering av missförhållanden om ingen annan ansvarig myndighet utpekats i den till lagen anslutande visselblåsarförordningen. Frågan är därför om inte bilagan till förordningen med förteckningen över behöriga myndigheter och deras ansvarsområden behöver kompletteras i detta avseende.

Svenska myndigheter som i större eller mindre utsträckning berörs av internationella sanktioner är; Arbetsförmedlingen, Brottsförebyggande rådet, Centrala studiestödsnämnden, Ekobrottsmyndigheten, Exportkreditnämnden, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Lantmäteriet, Kommerskollegium, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Rättshjälpsmyndigheten, Sjöfartsverket, Skatteverket, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges utlandsmyndigheter, Säkerhetspolisen, Transportstyrelsen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

ISP och Säkerhetspolisen, i vilkas verksamhet det förekommer rapportering av information som rör nationell säkerhet, är enligt 1 kap. 3 § första stycket 2 visselblåsarlagen undantagna från lagens tillämpningsområde (se 1 kap. 2 § i visselblåsarförordningen).

Vid visselblåsarförordningens tillkomst var utgångspunkten att dess bilaga endast skulle omfatta situationer som faller under visselblåsardirektivets tillämpningsområde (se 2 kap. 2 § i förordningen och jfr 1 kap. 2 § andra stycket visselblåsarlagen). Detta talar mot att utvidga bilagan på ett sådant sätt att förteckningen över myndigheter inte längre korrelerar med visselblåsardirektivets tillämpningsområde.

Det finns emellertid goda skäl att ta till vara den kompetens som finns inom respektive myndighet som berörs av internationella sanktioner. Vidare måste direktivets utformning anses innebära att visselblåsardirektivet ska göras tillämpligt genom nationella åtgärder. Till

detta kommer att det inte kan uteslutas att det tillkommer nya EU-direktiv på vilka visselblåsardirektivet ska vara tillämpligt. Om man i relation till sådana nya direktiv inte anpassar bilagan kommer Arbetsmiljöverket att bli behörig myndighet avseende områden som inte ligger inom verkets verksamhetsområde. Detta talar för att bilagan, trots allt, bör kunna utvidgas så att den täcker också sådana fall där visselblåsardirektivet visserligen inte är direkt tillämpligt, men där det enligt EU-rättsliga bestämmelser krävs att de nationella bestämmelser som bygger på visselblåsardirektivet görs tillämpliga i relation till en viss typ av information.

Enligt utredningens mening bör mot denna bakgrund de myndigheter som har ett särskilt ansvar för internationella sanktioner pekas ut som ansvariga myndigheter vad gäller sådana missförhållanden som kan utgöra brott enligt lagstiftningen om internationella sanktioner. Dessa myndigheter är Finansinspektionen, Försäkringskassan, Kommerskollegium, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, Rättshjälpsmyndigheten, Strålsäkerhetsmyndigheten och Tullverket. Detta kan ske genom att regeringen meddelar kompletterande föreskrifter i bilagan till förordningen i fråga om behöriga myndigheter med stöd av bemyndigandet i 6 kap. 1 § lagen om skydd för person som rapporterar missförhållanden.

För att nyss nämnda myndigheter ska bli behöriga att hantera rapporter om missförhållande på sanktionsområdet fordras också ett tillägg i 2 kap. 2 § andra stycket i visselblåsarförordningen eftersom också den bestämmelsen avgränsar myndigheternas ansvarsområden. Ett sådant tillägg skulle kunna göras enligt följande.

I bilagan anges också inom vilka ansvarsområden myndigheterna är behöriga att hantera rapporter om missförhållanden. Ansvarsområdena omfattar endast sådana missförhållanden som avses i 1 kap. 2 § andra stycket 1–3 lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden *och sådana missförhållanden som kan utgöra brott enligt 3–5 och 7–10 §§ lagen om internationella sanktioner.*

6.14 Samordning och samarbete mellan behöriga myndigheter (artikel 15)

Bedömning: Bestämmelserna i artikel 15, om samordning och samarbete mellan behöriga myndigheter inom en medlemsstat, medför inte något behov av lagstiftning. Polismyndigheten bör utses som behörig myndighet enligt artikeln. Regeringen kan med stöd av den s.k. restkompetensen enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen meddela föreskrifter i nu aktuellt avseende.

6.14.1 Behovet av lagstiftning med anledning av direktivet

Bestämmelserna i artikel 15, om samordning och samarbete mellan behöriga myndigheter inom en medlemsstat, medför inte behov av lagstiftning. Artikeln kräver emellertid att det utses en enhet eller ett organ som är ansvarig för samordning på det sätt som anges i artikeln. Detta bör göras av regeringen. Av skäl som framgår nedan framstår det som lämpligt att Polismyndigheten utses till behörig myndighet.

Med det sagt framstår det emellertid som klart att frågor om samordning och informationsutbyte har mycket stor betydelse för hur regelverket fungerar i praktiken. Vi redogör därför nedan för vad som kommit utredningen till del i detta avseende.

6.14.2 Om behovet av samordning m.m.

Myndigheter som berörs av internationella sanktioner

Svenska myndigheter som i större eller mindre utsträckning berörs av internationella sanktioner är bl.a.; Arbetsförmedlingen, Brottsförbyggande rådet, Centrala studiestödsnämnden, Ekobrottsmyndigheten, Exportkreditnämnden, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Lantmäteriet, Kommerskollegium, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Rättshjälpsmyndigheten, Sjöfartsverket, Skatteverket, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges ut-

landsmyndigheter, Säkerhetspolisen, Transportstyrelsen, Tullverket, Utbetalningsmyndigheten och Åklagarmyndigheten.¹⁰

Ekobrottsmyndigheten, Finansinspektionen, ISP, Kommerskollegium, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten har i maj 2024 getts i uppdrag att stärka arbetet med att säkerställa efterlevnaden av internationella sanktioner genom att förstärka sitt arbete med att bedriva eller bidra till tillsyn, förebygga, upptäcka, utreda och lagföra överträdelser av sanktioner som EU beslutat om. Vidare ska de identifiera behov av åtgärder för att säkerställa ett effektivt arbete för att öka efterlevnaden av sanktioner samt för att möjliggöra en effektiv myndighetssamverkan. Enligt uppdraget ska myndigheterna bl.a. inrätta ett samverkansråd som ska ledas av Polismyndigheten.

Polismyndighetens uppdrag torde i flera avseenden motsvara det uppdrag som den utsedda nationella enheten eller organet ska ha enligt artikel 15.

Synpunkter på behovet av föreskrifter i fråga om samarbete mellan myndigheter

Inom ramen för utredningens arbete har de flesta av de myndigheter som berörs av frågor om internationella sanktioner fått tillfälle att yttra sig över frågan om i vilken utsträckning det finns samarbete och/eller samordning dem emellan avseende internationella sanktioner och hur det i sådant fall fungerar. Av yttrandena framgår att det inte finns något samarbete med stöd av författning, även om vissa myndigheter har en lagstadgad skyldighet att rapportera om olika förhållanden kopplade till internationella sanktioner. I stället sker ett informellt samarbete myndigheterna emellan, men även mellan myndigheterna och Utrikesdepartementet. Samtliga myndigheter anser att samarbetet fungerar väl. Vissa myndigheter menar dock att samarbetet kan förbättras i olika avseenden. I yttrandena förordas bl.a. ett mer samordnat och myndighetsgemensamt söksystem och en databas med alla uppdaterade sanktionslistor samt samarbete kring registrering av vissa uppgifter.¹¹

Vad gäller utredningens bedömning, se vidare nedan i detta avsnitt.

¹⁰ Skatteverket, Pensionsmyndigheten, CSN och Arbetsförmedlingen ingår i ett samarbete med den nya Utbetalningsmyndigheten som den 1 januari 2024 inledde sitt arbete.

¹¹ Se vidare bilaga 4 till betänkandet.

Synpunkter på behovet av sekretessbrytande bestämmelser och lagstöd för personuppgiftsbehandling m.m.

Majoriteten av myndigheterna framhåller i sina yttranden att de begränsningar som finns när det gäller att dela information mellan sig utgör ett stort problem. De förordar bl.a. att sekretessbrytande bestämmelser införs för att underlätta för samarbetande myndigheter att dela uppgifter mellan sig och det anförs att det behöver klargöras hur information ska utbytas på ett säkert sätt utifrån ett informations-säkerhetsperspektiv. Lagstiftningen behöver också enligt vissa myndigheter innehålla en tydlig rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som det innebär att utbyta information mellan myndigheter.¹²

Frågan om sekretessbrytande bestämmelser vid informationsdelning myndigheter emellan har väckts inom flera tidigare och pågående utredningar (jfr bl.a. prop. 2023/24:85, *En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*). Av den i propositionen föreslagna 2 § följer att Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för vård och omsorg, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, en kommun eller en arbetslöshetskassa ska lämna en uppgift som den förfogar över till en annan av dessa aktörer om uppgiften behövs i den mottagande aktörens författningsreglerade verksamhet för att säkerställa korrekta beslutsunderlag för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. En uppgift som omfattas av sekretess ska dock inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Av den föreslagna 3 § framgår att skyldigheten att lämna en uppgift enligt 2 § gäller utbetalningar från välfärdssystemen av sådana bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, en kommun eller en arbetslöshetskassa och betalas ut till en enskild person (*ekonomisk förmån*). Vidare framgår att skyldigheten att lämna en uppgift enligt 2 § gäller sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller en kommun och avser en enskild

¹² Se vidare bilaga 4 till betänkandet.

person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (*ekonomiskt stöd*). Det framgår också att med felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen avses sådana ekonomiska förmåner och ekonomiska stöd som har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp.

Regeringen har konstaterat att behovet av en generell sekretessbrytande bestämmelse är större än vad denna bestämmelse ger möjlighet till och att ovan nämnda lag i flera avseenden har kritiserats av Justitiekanslern och Integritetsskyddsnämnden. Regeringen har därför i dir. 2023:146, den 19 oktober 2023, gett en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå förbättrade möjligheter att utbyta information om enskilda inom och mellan myndigheter och andra organ som enligt offentlighet- och sekretesslagen jämföras med myndigheter.

Syftet är att information ska kunna utbytas i den utsträckning som det behövs för att myndigheterna bl.a. ska kunna förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelse och brottslighet så effektivt som möjligt, utan att det medför ett oproportionerligt intrång i den personliga integriteten.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2025. Senast den 30 augusti 2024 ska dock utredaren lämna en delredovisning av uppdraget i den del det avser att kartlägga myndigheternas behov av förbättrade möjligheter till informationsutbyte, att analysera och ta ställning till hur behovet av att utbyta sekretessbelagd information kan tillgodoses samt att särskilt överväga och lämna förslag på en generell möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ. I direktiven konstateras inte endast att det finns ett behov av att se över offentlighet- och sekretesslagen i nämnda avseenden, utan även att ett effektivt informationsutbyte kan utgöra ett intrång i den enskildes personliga integritet och att utökade möjligheter att utbyta information förutsätter att myndigheternas registerförfattningar ses över.

Det måste anses stå klart att det i och för sig kan finnas ett behov av en sekretessbrytande bestämmelse för att myndigheter som berörs av internationella sanktioner lättare och mer effektivt ska kunna dela information med varandra.

Frågan om att föreslå en sekretessbrytande bestämmelse i nu aktuellt avseende är emellertid komplex och omfattande. Vidare måste behovet av sekretessbrytande bestämmelser nogt avvägas mot intresset av personlig integritet. Det återspeglas i de ovan nämnda utrednings-

direktiven. Vårt uppdrag är i första hand att genomföra sanktionsdirektivet och vi har inte något uttryckligt uppdrag att närmare utreda denna fråga. Det är vidare inte endast fråga om att föreslå en eller flera ändringar i offentlighets- och sekretesslagen, utan även fråga om att se över med ett eventuellt informationsutbyte sammanhängande frågor så som hur uppgiftsdelning mellan myndigheter inverkar på den personliga integriteten och myndigheters registerförfattningar.

Mot denna bakgrund, och med hänsyn till den begränsade utredningstiden, bedömer vi att det inte finns utrymme för att inom denna utrednings ram lämna något förslag till en sekretessbrytande bestämmelse vad gäller internationella sanktioner. (Jfr emellertid förslaget till en bestämmelse om anmälningsskyldighet som behandlas nedan avsnitt 7.4.8)

I fråga om sekretess för uppgifter som lämnas till de brottsbekämpande myndigheterna i vissa fall bör också hänvisas till förslaget om lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna (se SOU 2023:69, *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen* och avsnitt 7.4.8). Den föreslagna lagstiftningen skulle åtminstone i viss mån kunna tillgodose det behov som finns i denna del.

Synpunkter på vilken myndighet som bör utses till samordnande myndighet och utredningens bedömning

Majoriteten av de myndigheter som yttrat sig har ställt sig positiva till att en samordnande myndighet utses, men ansett att de inte bör utses till en sådan med hänsyn till att de endast i begränsad omfattning berörs av internationella sanktioner. Vissa myndigheter har dock framhållit att de gärna kan vara en del av samverkan eller bistå med sin kompetens inom respektive område för internationella sanktioner. Flera myndigheter menar att uppgiften bör ligga på någon av de rättsvårdande myndigheterna, t.ex. med de s.k. ”Samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism” inordnad under Polismyndigheten eller ”Samverkansrådet mot organiserad brottslighet” som förebilder. Endast Polismyndigheten har angett att det torde vara naturligt att utse myndigheten själv till att ha ett samordningsansvar, om det anses vara den bästa lösningen.¹³

Mot denna bakgrund – och med beaktande av att regeringen redan gett Polismyndigheten i uppdrag att leda ett samverkansråd mellan

¹³ Se vidare bilaga 4 till betänkandet.

vissa utpekade myndigheter i syfte att öka efterlevnaden av sanktioner och möjliggöra en effektiv myndighetssamverkan – är det utredningens bedömning att Polismyndigheten bör utses till sådan behörig myndighet som avses i artikel 15.

Regeringen bör med stöd av den s.k. restkompetensen kunna meddela föreskrifter i nu aktuellt avseende

Vid sidan av det behov av sekretessbrytande bestämmelser m.m. som har berörts ovan kan det finnas behov av att utfärda föreskrifter om myndigheternas ansvar för samordning och samarbete.

Av 8 kap. 7 § regeringsformen framgår att regeringen får meddela föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen (den s.k. restkompetensen). Till den hör sådana offentlighetsrättsliga föreskrifter som inte rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna utan avser de statliga myndigheternas organisation, arbetsuppgifter och inre verksamhetsformer. Till restkompetensen hör också sådana föreskrifter som visserligen rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna men som ur den enskildes synpunkt inte är betungande, utan gynnande eller neutrala. Instruktionerna för de statliga myndigheterna utgör här en viktig grupp. Myndighetsförordningen (2007:515) hör också hit. Regeringen får i enlighet med 11 § delegera normgivningsmakten inom sitt primärområde till en myndighet under regeringen eller riksdagen.

I den mån artikel 15 om samordning och samarbete förutsätter ytterligare föreskrifter än de som behandlas ovan bör dessa enligt utredningens bedömning kunna meddelas genom förordning med stöd av regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen (alternativt av den myndighet som regeringen bestämmer i enlighet med 11 §). I sammanhanget kan också finnas anledning att erinra om att det kan ha betydelse för den praktiska hanteringen av frågor om internationella sanktioner om myndigheterna – i instruktioner och regleringsbrev – ges ett tydligt uppdrag i detta hänseende.

6.15 Samarbete mellan EU:s medlemsstater och olika institutioner inom EU (artikel 16)

Bedömning: Bestämmelserna i artikel 16, om samarbete mellan EU:s medlemsstater och olika institutioner inom EU, medför inget behov av lagstiftning. I den mån det behövs kan regeringen med stöd av den s.k. restkompetensen enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen meddela föreskrifter i nu aktuellt avseende.

Bestämmelserna i artikel 16 rör i huvudsak det samarbete som ska ske mellan medlemsstaternas myndigheter, kommissionen, Europol, Eurojust och Europeiska åklagarmyndigheten, utan att det påverkar bestämmelserna om gränsöverskridande samarbete och ömsesidig rättslig hjälp i brottmål. Europol och Eurojust samt kommissionen ska bistå medlemsländerna i olika avseenden. Samarbete ska även ske med tredje land. Det åligger också medlemsländerna att utbyta viss information med kommissionen och andra myndigheter.

Det finns redan i dag ett gränsöverskridande samarbete i brottmål mellan å ena sidan polis, åklagare och BIRS och å andra sidan olika institutioner inom EU. Vidare sker ett visst samarbete mellan de myndigheter som berörs av internationella sanktioner och olika institutioner inom EU.

Inom ramen för utredningens arbete har berörda myndigheter fått tillfälle att yttra sig över frågan i vilken utsträckning det finns något samarbete och/eller någon samordning avseende internationella sanktioner mellan medlemsstaterna och olika institutioner inom EU och hur det i så fall fungerar. Av de yttranden som inkommit framgår att flertalet myndigheter samarbetar på EU-nivå i olika avseenden. Det har dock framhållits att samarbetet kan förbättras.¹⁴ Underlaget är emellertid inte sådant att det ger anledning att föreslå lagstiftning som berör dessa frågor. Om man vidare ser till kraven i artikel 16 kan de inte anses medföra något behov av lagstiftning.

Det samarbetet som avses i artikel 16 rör de myndigheter som i större eller mindre utsträckning berörs av internationella sanktioner och som lyder under regeringen. I den mån det behövs ytterligare föreskrifter avseende detta samarbete är de av den karaktären att de skulle kunna meddelas genom förordning med stöd av regeringens restkom-

¹⁴ Se vidare bilaga 4 till betänkandet.

petens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen alternativt av en den myndighet som regeringen bestämmer i enlighet med 11 § (jfr avsnitt 6.14.2).

6.16 Statistiska uppgifter (artikel 17)

Bedömning: Bestämmelserna i artikel 17, om att medlemsstaterna ska se till att det finns ett system för registrering, framtagande och tillhandahållande av anonymiserade statistiska uppgifter med avseende på de brott som avses i artiklarna 3 och 4 i syfte att övervaka effektiviteten i sina åtgärder för bekämpning av överträdelser av unionens restriktiva åtgärder samt årligen lämna viss statistik till kommissionen, medför inget behov av lagstiftning. Det får emellertid anses följa av direktivet att statistikföring ska ske på ett mer konsekvent sätt än vad som sker i dag. En reglering som tar sikte på förande av statistik bör emellertid ges i förordning. Regeringen kan med stöd av den s.k. restkompetensen enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen meddela föreskrifter i nu aktuellt avseende.

Inom ramen för utredningens arbete har berörda myndigheter fått tillfälle att yttra sig över frågan om det redan i dag finns något liknande system som anges i artikel 17 för att samla in data och om det i dag förs någon statistik med koppling till överträdelser av internationella sanktioner. Samtliga myndigheter som yttrat sig har angett att de inte känner till något sådant system som anges i artikel 17. Vissa för dock statistik i andra avseenden.¹⁵ Flertalet myndigheter efterfrågar inte heller någon lagstiftning eller annan åtgärd som skulle kunna bidra till att underlätta datainsamling och statistikföring, vissa med hänvisning till att någon lagstiftning inte behövs eftersom det rör sig om anonymiserade uppgifter. Några myndigheter efterfrågar däremot en tydlig reglering av datainsamling och statistik. Vissa myndigheter menar även att detta kan kräva inhämtande eller utlämnande av uppgifter myndigheter emellan och att det i sådant fall kan finnas ett behov av bestämmelser som reglerar hur detta ska ske, sekretessbrytande bestämmelser och lagstöd för behandling av personuppgifter.

Artikel 17 medför inte något behov av lagstiftning. Av beaktandesats 36 framgår att medlemsstaterna ska se till att det finns ett adekvat

¹⁵ Se vidare bilaga 4 till betänkandet.

system för hanteringen av *befintliga* statistiska uppgifter. Det får därför anses följa av direktivet att statistikföring ska ske på ett mer konsekvent sätt än vad som sker i dag. En reglering som tar sikte på förande av statistik och statistikrapportering till kommissionen bör emellertid kunna ges i förordning med stöd av regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen alternativt av en den myndighet som regeringen bestämmer i enlighet med 11 § (jfr avsnitt 6.14.2).

6.17 Ändring av direktivet (EU) 2018/1673 (artikel 18)

Bedömning: Bestämmelsen i artikel 18, om att direktivet föranleder ändring i artikel 2(1) i direktiv (EU) 2018/1673 om bekämpande av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser, medför inget behov av lagstiftning.

Bestämmelsen syftar till att säkerställa att överträdelse av EU-sanktioner kan utgöra förbrott till penningtvättsbrott i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1673 av den 23 oktober 2018 om bekämpande av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser. Eftersom Sverige redan tillämpar en ”all crimes-approach” när det gäller penningtvättsbrott, dvs. alla typer av brott kan utgöra förbrott till penningtvättsbrott, föranleder artikeln inget behov av lagstiftning.

7 Förslag

7.1 Övergripande övervägande om lagstiftningens utformning

Förslag: En ny lag om internationella sanktioner ska införas. Lagen ska ha en delvis annan struktur än tidigare.

Sanktionslagen har sin bakgrund i lagen om vissa sanktioner mot Rhodesia, den s.k. Rhodesialagen, från år 1969. Den var en form av provisorisk lag för att möjliggöra genomförandet av vissa utav FN:s säkerhetsråd beslutade sanktioner mot Rhodesia, men kom sedan att förlängas. År 1971 upphävdes lagen och ersattes av en permanent lag om vissa internationella sanktioner, den s.k. FN-lagen, som antog formen av en fullmaktslag. Den syftade till att genomföra sanktioner beslutade eller rekommenderade av FN:s säkerhetsråd. Lagen sågs sedan över och till följd av det infördes den nuvarande sanktionslagen år 1996. Därefter har lagen under årens lopp ändrats vid ett flertal tillfällen.

Lagen framstår i vissa delar som svår att överblicka och svår att tillgodogöra sig. Detta beror åtminstone delvis på att materialet är komplicerat. Flera bestämmelser är vidare i behov av översyn till följd av lagändringar i andra lagstiftningssammanhang. Inte minst till följd av sanktionsdirektivet, behöver bestämmelserna i lagen anpassas. För att lagen på ett något mer lättbegripligt, pedagogiskt och överskådligt sätt ska hänga samman föreslås en ny lag om internationella sanktioner. Lagen ska vara tillämplig på samtliga internationella sanktioner (jfr lagens nuvarande namn, "Lag 1996:95 om vissa internationella sanktioner"). Det föreslås därför att den nya lagen ska benämnas "Lag om internationella sanktioner".

7.2 Den nya lagens tillämpningsområde

Förslag: Den nya lagen ska vara tillämplig i förhållande till såväl sådana sanktioner som beslutats av EU som sådana sanktioner som beslutats eller rekommenderats av FN.

Den föreslagna lagens huvudsakliga syfte är att genomföra sanktionsdirektivet, som i sin tur syftar till att kriminalisera och fastställa påföljder för överträdelse av internationella sanktioner som beslutats av EU.

Lagen bör gälla även internationella sanktioner som beslutats eller rekommenderats av FN. Sådana internationella sanktioner kan avse alla slags icke-militära sanktioner i syfte att upprätthålla internationell fred och säkerhet. De genomförs i regel via EU. Om rådet emellertid inte förmår fatta ett enhälligt beslut om dessa enligt artikel 31(1) i Fördraget om Europeiska unionen ("FEU") (jfr artikel 29 FEU) så måste de – utan att de genomförs via EU – kunna genomföras i nationell rätt. Någon sådan situation har ännu inte uppstått. Det bör därför, liksom tidigare, fortfarande finnas en möjlighet att genomföra sanktioner som härrör direkt från FN utan att de genomförs via EU.

Liksom i den nuvarande sanktionslagen bör den nya lagen även innehålla bestämmelser som reglerar hur rådsbeslut, som inte är direkt tillämpliga i svensk rätt, utan som kräver genomförande på nationell nivå, ska genomföras i Sverige. Utredningen bedömer att genomförandet av sådana internationella sanktioner bör ske på samma sätt som i dag (se vidare nedan i avsnitt 7.5).

7.3 Vissa begrepp i den nya lagen

Förslag: Det finns ett behov av att definiera vad som avses med *internationella sanktioner*. En sådan definition ska därför införas i den nya lagen.

Det finns också ett behov av att tydliggöra vad som avses med *angivna personer, enheter eller organ*. Dessa begrepp ska därför definieras i den nya lagen.

Däremot ska definitionen av begreppet *frysning* inte föras vidare till den nya lagen.

7.3.1 Internationella sanktioner

Begreppet sanktioner används i flera olika sammanhang. Det kan avse såväl internationella sanktioner som nationella sådana av olika slag (t.ex. sanktionsavgift). Inom FN kan dessa definieras som t.ex. *åtgärder*, *restriktiva åtgärder* eller *sanktioner*. Inom EU har sanktioner traditionellt syftat på sådana sanktioner som riktats mot en stat och inte mot enskilda fysiska eller juridiska personer. På senare tid benämns ett beslut om sanktioner på EU-nivå som *restriktiva åtgärder* med anledning av situationen i en viss stat. Med restriktiva åtgärder åsyftas varje sådan åtgärd som kan vidtas mot stater och enskilda fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ i form av olika förbud, skyldigheter eller begränsningar. I sammanhanget kan nämnas att begreppet *sanktionsregim* används som en övergripande beteckning på den ordning med sanktioner som har beslutats i förhållande till t.ex. ett visst land; en sanktionsregim kan då omfatta flera olika beslut och instrument (t.ex. ett FN-beslut med efterföljande beslut inom EU).

Det finns mot denna bakgrund ett behov av att förtydliga vad som avses med internationella sanktioner inom ramen för den föreslagna lagen. *Internationella sanktioner*, som samlingsbegrepp, föreslås därför ta sikte på dels restriktiva åtgärder som beslutats eller rekommenderats av FN:s säkerhetsråd i överensstämmelse med FN-stadgan (artikel 39 och 41), dels restriktiva åtgärder som antas av unionen på grundval av artikel 29 i FEU, s.k. rådsbeslut, eller artikel 215 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ("FEUF"), s.k. rådsförordningar eller som har antagits enligt motsvarande tidigare regler.

7.3.2 Angivna personer, enheter eller organ

Enligt artikel 2(2) i sanktionsdirektivet avses med *angivna personer, enheter eller organ* de fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är föremål för unionens restriktiva åtgärder. Begreppet avser de personer, enheter organ etc. som sanktionerna riktas mot. De som är föremål för internationella sanktioner listas vanligtvis i en bilaga till varje beslut eller rekommendation om internationella sanktioner.

Eftersom kriminaliseringen i 3–5 §§ i förslaget till den nya lagen bl.a. gäller åtgärder som kan kopplas till sådana personer, är det av vikt att det förtydligas vad som avses med "angivna personer (etc.)".

En definition som i huvudsak motsvarar den som anges i artikel 2(2) i direktivet bör därför införas i den nya lagen.

7.3.3 Frysning

Definitionen av frysning i sanktionslagen

Av 2 § sanktionslagen följer att vid genomförande av internationella sanktioner enligt lagen avses med *frysning*: förbud mot förfogande över och tillhandahållande av tillgångar och ekonomiska resurser i syfte att förhindra varje möjlighet att utnyttja tillgångarna eller de ekonomiska resurserna utan särskilt tillstånd.

I samband med ett lagstiftningsärende år 2010 genomgick bestämmelsen i 2 § ändringar genom att begreppen *blockerad stat* och *tredje land* utmönstrades ur lagen och enbart begreppet *frysning* definierades. Syftet med lagändringen var enligt förarbetena att definiera frysningsbegreppet på det sätt som det används i sanktionssammanhang mot bakgrund av att det på senare tid hade skett en klar utveckling mot riktade sanktioner, varav frysningsåtgärden kommit att bli en av de oftast använda. Med anledning av detta ansågs det vara angeläget att även frysningsbegreppet gavs en klar och tydlig definition som motsvarade hur det genom åren hade kommit att definieras i flertalet internationella instrument, bl.a. på sanktionsområdet. Det konstaterades att begreppet – vad avser sanktioner – tidigare saknat en definition i svensk författningstext och inte heller beskrivits i några förarbeten samt att överträdelser av krav på frysning kunde ge upphov till straffansvar. I linje med allmänna legalitetshänsyn ansågs det därför angeläget att den enskilde – och den domstol som i förekommande fall prövar frågan – var medveten om innebörden och omfattningen av ett beslut om frysning. (Jfr prop. 2009/10:97, *Ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner*, s. 23.)

Vidare konstaterades att beslut om frysning i sanktionsregimer regelmässigt konstruerades så att de länder som deltar i sanktionsregimen bereds generell möjlighet att, under vissa förutsättningar, bevilja tillstånd till undantag från frysning, främst i fråga om undantag av humanitära skäl för sedvanliga löpande levnadskostnader. Syftet med definitionen av frysning var således att uttrycka att frysningsbegreppet var begränsat till förfaranden med egendom som inte omfattas av särskilt tillstånd. (Se a. prop. s. 27–28.)

Införandet av lagen (2023:677) om frysning av tillgångar, som trädde i kraft den 1 januari 2024, föranledde även en ny bestämmelse i 5 a § sanktionslagen. Finansinspektionen ska enligt den bestämmelsen, om FN:s säkerhetsråd eller någon sanktionskommitté under säkerhetsrådet beslutar om frysning och beslutet ska genomföras av EU genom ändring i en redan antagen förordning om ekonomiska sanktioner, snarast möjligt besluta om motsvarande interimistiska åtgärder. Beslutet gäller till dess sanktionerna genomförs av EU.

Lagen om frysning av tillgångar syftar till att förhindra och motverka finansiering av vissa terroristhandlingar i enlighet med vad som anges i FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001). Lagen genomför punkterna 1 c) och d) i resolutionen. Lagen gäller inte de fysiska eller juridiska personer som omfattas av frysningsåtgärder enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av EU. (Jfr 1 §.)

Det måste anses stå klart att begreppet frysning i 5 a § i nuvarande sanktionslagen utgår från definitionen i den ifrågavarande unionsförordning om ekonomiska sanktioner eller det ifrågavarande FN-beslut om frysning som det åligger Sverige att genomföra i det enskilda fallet (jfr definitionen av frysning i 3 § lagen om frysning av tillgångar och de övriga förutsättningar som krävs för ett beslut om frysning enligt den lagen).

Definitionen av frysning i sanktionsdirektivet

Enligt artikel 2(4) i sanktionsdirektivet avses med *frysning av penningmedel* förhindrande av flyttning, överföring, förändring eller användning av penningmedel eller tillgång till eller hantering av penningmedel på ett sätt som skulle leda till en förändring av volym, belopp, belägenhet, ägandeförhållanden, innehav, art eller destination eller en förändring som skulle göra det möjligt att utnyttja penningmedlen, inbegripet portföljförvaltning.

Enligt artikel 2(5) avses med *frysning av ekonomiska resurser* förhindrande av att ekonomiska resurser används för att erhålla penningmedel, varor eller tjänster, inbegripet men inte enbart genom försäljning, uthyrning eller inteckning.

Ordalydelserna av definitionerna av frysning i direktivet och sanktionslagen skiljer sig således åt. Av förarbetena framgår dock att den närmare innebörden av frysning i sanktionslagen i princip är densamma

som enligt direktivet och att avsikten är att den ska stämma överens med internationell rätt (se prop. 2009/10:97 s. 23–24).

Definitionen av frysning bör inte föras vidare till den nya lagen

Begreppet frysning används i sanktionsdirektivet i två betydelser: en administrativ betydelse och en straffprocessuell betydelse.

Den straffprocessuella betydelsen används i artikel 10 (jfr hänvisningen i artikeln till 2014 års förverkandedirektiv¹) där det ställs krav på att medlemsstaterna kan säkra egendom som varit föremål för brott som omfattas av direktivet. Frysning i denna mening innebär i Sverige att egendomen säkras genom användande av straffprocessuella tvångsmedel, t.ex. förvar och kvarstad. Något behov av att definiera frysning i denna mening finns inte. Det centrala är att de svenska straffprocessuella reglerna kan anses uppfylla direktivets krav (se närmare om detta i avsnitt 6.9).

Den administrativa formen av frysning tar sikte på de fall när beslutade internationella sanktioner innebär att egendom inte får tillgängliggöras. Frysningen är då normalt något som följer direkt av den rådsförordning eller regeringsförordning som genomför de internationella sanktionerna i Sverige.

En rådsförordning kan exempelvis innehålla regler som innebär att man inte får tillgängliggöra en viss person egendom och de reglerna ska då följas av t.ex. svenska banker. Egendomen är då ”frost” i den meningen att banken enligt reglerna inte får betala ut pengarna och gör sig skyldig till en överträdelse om den, trots vad som föreskrivs i rådsförordningen, gör detta.

När begreppet används i den svenska lagstiftningen avses denna senare typ av frysning (jfr de föreslagna bestämmelserna i 3, 5 och 20 §§).

Frysning i denna mening utgör en typ av sanktion som normalt faller under EU:s kompetens på området för *ekonomiska eller finansiella förbindelserna*. Detta innebär att kravet på frysning i regel genomförs via rådsförordningar som är direkt tillämpliga i Sverige. Svenska aktörer är direkt på grundval av dessa förordningar skyldiga att tillse att inte

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU av den 3 april 2014 om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen. Se även Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1260 av den 24 april 2024 om återvinning av tillgångar och förverkande.

tillgängliggöra tillgångar till de personer, enheter eller organ som omfattas av förordningen.

Alla rådsförordningar som rör ekonomiska eller finansiella förbindelser innehåller definitioner av frysning. Direktivet innehåller därtill en egen definition av frysning, vilken emellertid överensstämmer med rådsförordningarnas definitioner. Med hänsyn till att förordningar är direkt tillämpliga och bindande i svensk rätt så är dessa den primära rättskällan. De termer och begrepp som används i förordningen ska därmed ges en självständig unionsrättslig tolkning och det är EU-domstolen som är den yttersta uttolkaren av de termer och begrepp som används i förordningen.

Det är i och för sig också tänkbart att ett krav på frysning som kommer till uttryck i en viss sanktionsregim måste genomföras genom en regeringsförordning. Vi har emellertid inte kunnat se att begreppet frysning används i någon av de nuvarande regeringsförordningarna om internationella sanktioner.

Mot denna bakgrund skulle en definition av frysning vara vilseledande såtillvida att den skulle ge intryck av att innebörden av skyldigheterna att frysa egendom bestäms nationellt. Definitionen av frysning bör därför inte föras vidare till den nya lagen.

En fråga som slutligen kan diskuteras är om Sverige i alla delar fullt ut uppfyller kraven enligt befintliga sanktionsregimer på att all egendom som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av angivna personer ska frysas, trots att egendomen saknar en koppling till brott. I Sverige är det i princip endast egendom, t.ex. pengar på ett konto, som finns hos annan än den angivna personen, enheten etc. som kan frysas när det inte är fråga om brott. Enligt utredningens bedömning framstår det som oklart om det enligt svensk rätt finns grund för att frysa egendom hos en angiven person i form av olika typer av kapitalvaror, t.ex. en bil eller en båt genom en s.k. administrativ frysningåtgärd. I den mån det saknas regler som ger stöd för att frysa dylik egendom kan underlåtenhet att frysa egendomen naturligtvis inte föranleda straffansvar.

7.4 Straffbestämmelser och därtill anknyttande regler

7.4.1 Den grundläggande utformningen av straffbestämmelserna

Förslag: Straffbestämmelserna i den nya lagen ska utformas på ett sätt som gör att de tydligare motsvarar sanktionsdirektivets krav. För straffbarhet ska krävas dels att beteendet är sådant som anges i någon av handlingsbeskrivningarna, dels att det står i strid med en skyldighet, ett förbud eller en begränsning enligt en av unionens förordningar om internationella sanktioner eller i en föreskrift eller ett beslut som meddelats med stöd av lagen. Det ska finnas såväl en privilegierad som en kvalificerad variant av sanktionsbrottet, dvs. ett ringa brott (sanktionsförseelse) och ett grovt brott (grovt sanktionsbrott).

Sanktionsdirektivet kräver bara att ett visst resultat uppnås, medan form och tillvägagångssätt för genomförandet är upp till medlemsstaterna (jfr artikel 288 FEUF). Med den utgångspunkten kan, som framhållits i avsnitt 6.2, hävdas att sanktionslagen innehåller de grundläggande element som behövs för att kriminaliseringen ska träffa överträdelse av förordningar (8 § andra stycket) och nationella föreskrifter (8 § första stycket). Någon justering i den delen skulle i princip inte fordras.

Däremot skulle det behöva övervägas om punkterna i nuvarande 3,4 och 5 §§ täcker de områden som enligt direktivet ska täckas.

Som redan framgått menar vi emellertid att det finns skäl att utforma straffbestämmelsen på ett sätt som närmare ansluter till direktivet.

Även om lagen innehåller de element som behövs enligt vad som anges i stycket ovan finns anledning att sträva efter att genomföra de olika punkterna i artikel 3 på ett tydligare sätt. Detta är av värde bl.a. därför att närhet till direktivet gör det lättare att beakta praxis från EU-domstolen kring direktivet, men också för att det innebär att det på ett tydligare sätt än enligt dagens reglering kommer att framgå direkt av lagen vad som är straffbart.

Med utgångspunkt i den bedömningen finns principiellt åtminstone följande alternativ:

- en kriminalisering som i lag återger de olika punkterna i direktivet utan att på något sätt koppla till sanktionsregimerna; att utföra gärningar enligt punkterna är kriminaliserat helt enkelt,

- en kriminalisering som anger att det är straffbelagt att handla på sätt som anges i punkterna a)–i) under förutsättning att det också strider mot en sanktionsregim,
- en kriminalisering som anger att det är straffbelagt att handla på sätt som anges i punkterna a)–i) och på något sätt försöka peka ut vilka punkter som är tillämpliga i förhållande till vilka sanktionsregimer.

Utgångspunkten är att den svenska lagstiftningen ska täcka kriminaliseringskraven i artikel 3 och att det görs på ett lagtekniskt godtagbart sätt som tillgodoser såväl intresset av att ha en effektiv lagstiftning som intresset av förutsebarhet och rättssäkerhet.

Utredningen bedömer att den väg som anges i den första strecksatsen inte är lämplig. Det skulle innebära att det som återges i punkterna kriminaliseras oberoende av om det finns ett sådant krav i en sanktionsregim. Det skulle innebära en påtagligt längre gående kriminalisering än vad som krävs.

Vidare förefaller det ogörligt att gå den väg som anges i den tredje strecksatsen. Det skulle förutsätta ett mycket ingående arbete med att koppla olika punkter till olika sanktionsregimer och kräva uppdateringar av lagtexten i takt med att sanktionsregimerna förändras. Denna väg bedöms därför inte vara praktiskt möjlig att beträda.

Den framkomliga vägen är enligt utredningen den modell som anges i den andra strecksatsen. Den skapar till att börja med viss stadga i straffbestämmelsen eftersom det kommer att anges vilka handlings sätt som är kriminaliserade (den yttre ramen, vilken kommer att vara fast). En sådan modell innebär också – genom att en hänvisning görs till sanktionsregimerna – att kriminaliseringen inte kommer att sträcka sig längre än vad som följer av de beslutade internationella sanktionerna. Samtidigt som de beslutade internationella sanktionerna på detta sätt kommer att begränsa kriminaliseringens omfattning kommer regleringen att vara hållbar och flexibel i den meningen att lagstiftningens utformning inte kommer att behöva justeras efter sanktionsregimernas innehåll (om de ändras följer lagstiftningen med genom att den hänvisar till sanktionsregimernas innehåll). (Jfr avsnitt 5.3.3–5.3.5.)

För att skapa förutsättningar för en differentierad straffmätning och en enhetlig praxis bör det finnas en privilegierad och en kvalificerad form av sanktionsbrottet, vilka lämpligen kan benämnas sanktionsförseelse respektive grovt sanktionsbrott.

7.4.2 Skuldkravet

Förslag: Såväl uppsåtliga som grovt oaktsamma sanktionsbrott ska kriminaliseras i den nya lagen. Kriminaliseringen av grov oaktsamhet ska inte gälla det kvalificerade (grova) brottet.

Enligt dagens reglering är brott mot sanktionslagen kriminaliserade när de begås uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. Enligt artikel 3 fordras kriminalisering av grov oaktsamhet endast i de fall överträdelsen avser utrustning som ingår i Europeiska unionens gemensamma militära förteckning eller produkter med dubbla användningsområden enligt bilagorna I och IV till förordning (EU) 2021/821².

Även om det inte krävs enligt direktivet – annat än i vissa delar – synes det rimligt att kriminaliseringen fortsatt träffar även gärningar begångna av grov oaktsamhet. Mot bakgrund av våra förslag om straffskalan för grovt brott (jfr nedan avsnitt 7.4.3) som innebär att maximistrafet höjs påtagligt, framstår det emellertid som motiverat att begränsa räckvidden av det grova brottet till uppsåtliga gärningar (jfr för en motsvarande reglering t.ex. 11 kap. 2 § fjärde stycket brottsbalken).³ Det innebär att maximistrafet för grovt oaktsamma brott kommer att stanna på tre år, vilket är hälften av maximistrafet sex år för uppsåtliga brott. En sådan straffskala är mer än tillräcklig såvitt gäller brott begångna av oaktsamhet.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj 2021 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden.

³ Jfr i sammanhanget tillägget i ”Chattkontakten” NJA 2022 s. 826.

7.4.3 Straffskalornas utformning

Förslag: Straffskalan för sanktionsbrott av normalgraden i den nya lagen ska vara fängelse i högst tre år. För sanktionsförseelse ska straffskalan vara böter eller fängelse i högst sex månader. För grovt sanktionsbrott ska straffskalan vara fängelse i lägst två och högst sex år. Grovt sanktionsbrott ska förutsätta att gärningen begås uppsåtligen.

Allmänt om straffskalor, straffvärde och gradindelning

De i påföljdssystemet centrala principerna om proportionalitet mellan brott och straff och om ekvivalens kommer till uttryck i 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken, som anger att straffet ska bestämmas efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Straffet ska stå i proportion till brottets allvar så att svårare brott bestraffas strängare än mindre allvarliga brott och lika allvarliga brott bestraffas lika strängt. Straffet ska alltså spegla hur allvarligt samhället ser på den brottsliga gärningen. (Se t.ex. prop. 2022/23:53, *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk*, s. 34.)

En utgångspunkt för bedömningen av ett brotts straffvärde är straffskalan som ger uttryck för lagstiftarens syn på brottets allvar. Inom straffskalan ska i princip alla tänkbara gärningstyper som faller inom det aktuella tillämpningsområdet kunna inordnas. Av detta följer att straffskalan måste ha en viss spännvidd, från ett lägsta straff till ett högsta. (Jfr t.ex. prop. 2016/17:131, *Grovt fordringsbedrägeri och andra förmögenhetsbrott*, s. 75.)

Vid bestämmande av straffvärdet, vilket i regel sker inom ramen för straffskalan, ska enligt 1 § andra stycket, beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon har haft. Det ska särskilt beaktas om gärningen har inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Vid bestämmande av straffvärdet ska även vissa särskilt angivna försvårande och förmildrande omständigheter beaktas i enlighet med 2 och 3 §§.

Varje grad av ett brott ska, oavsett om den har en egen brottsbe-teckning eller inte, ses som en särskild brottstyp med en egen straff-skala. Bedömningen av till vilken svårhetsgrad ett gradindelad brott

ska hänföras ska göras med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet, oavsett om dessa har angetts uttryckligen i straffbestämmelsen eller inte. Det är emellertid vanligt förekommande att de omständigheter som särskilt ska beaktas vid rubriceringen, s.k. kvalifikationsgrunder, anges i den enskilda straffbestämmelsen. (Se t.ex. prop. 2022/23:53 s. 34.)

När det vid en brottstyp finns kvalifikationsgrunder som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt tar rubriceringen sin utgångspunkt i dessa omständigheter. En samlad bedömning måste emellertid alltid göras. Det betyder att det inte är nödvändigt att kvalificera brottet som grovt när någon av de angivna omständigheterna förekommer och heller inte uteslutet att bedöma brottet som grovt i fall där ingen av de angivna omständigheterna är för handen. För att ett brott ska bedömas som grovt i sistnämnda fall krävs emellertid i princip att omständigheterna i det enskilda fallet framstår som försvårande i motsvarande grad som normalt gäller i de fall som anges i lagens exemplifiering (se t.ex. ”Kvantumbranden” NJA 2019 s. 492 p. 18; se även t.ex. a. prop. s. 36.)

Synen på hur allvarliga olika brottstyper är kan förändras över tid, bl.a. till följd av samhällsutvecklingen. Och eftersom den föreskrivna straffskalan för ett brott har avgörande betydelse inte bara för straffmätningen utan också för sådant som vilka tvångsmedel som får tillgripas under förundersökning och för processen i stort, är det viktigt att straffskalan ger uttryck för en aktuell syn på hur klandervärt brottet ska anses vara. För alla överväganden i den vägen ska givetvis proportionalitets- och ekvivalensprinciperna bilda utgångspunkt. (Se prop. 2016/17:131 s. 76.)

Straffskalorna för brott enligt den föreslagna lagen

Sanktionsbrott av normalgraden

För sanktionsbrott av normalgraden föreslås att straffskalan ska vara fängelse i högst tre år (jfr dock nedan om bötesdelen av straffskalan). Skälen för detta är följande.

De gärningar som omfattas av sanktionsdirektivet kan vara mycket olikartade till sin karaktär, vilket motiverar en vid straffskala. En sådan straffskala motiveras även av att sanktionsbrotten kan omfatta mindre allvarliga förfaranden samtidigt som det skapas utrymme för en sträng-

are och mer differentierad bedömning av sådana fall av sanktionsbrott som utan att de är att bedöma som grova är av allvarlig karaktär.

Det är inte alldeles självklart vilka typer av brott som det ligger nära till hands att jämföra med när det gäller utformningen av straffskalan för sanktionsbrott. I dag är straffskalan för sanktionsbrott av normalgraden böter eller fängelse i högst två år.

Den ligger alltså i närheten av den straffskala som används för flertalet förmögenhetsbrott, dvs. fängelse i högst två år. Det gäller t.ex. stöld (8 kap. 1 § brottsbalken), bedrägeri (9 kap. 1 § brottsbalken), häleri (9 kap. 6 § första stycket brottsbalken) och förskingring (10 kap. 3 § brottsbalken).

För vissa andra förmögenhetsbrott föreskrivs böter eller fängelse i högst två år. Det gäller t.ex. subventionsmissbruk (9 kap. 3 b § brottsbalken), olovlig befattning med betalningsverktyg (9 kap. 3 c § första stycket brottsbalken), ocker (9 kap. 5 § första stycket brottsbalken), svindleri (9 kap. 9 § första stycket brottsbalken), trolöshet mot huvudman (10 kap. 5 § första stycket brottsbalken), tagande av muta (10 kap. 5 a § brottsbalken), givande av muta (10 kap. 5 b § brottsbalken), smuggling (3 § lagen, 2000:1225, om straff för smuggling), tullbrott (8 § första stycket lagen om straff för smuggling) och olovlig befattning med smuggelgoods (12 § lagen om straff för smuggling) samt skattebrott (4 § första stycket skattebrottslagen, 1971:69).

För narkotikabrott (1 § första stycket narkotikastrafflagen, 1968:64), och finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet samt utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet (6–9 §§ terroristbrottslagen, 2022:666) är straffskalan fängelse i högst tre år.

Det framstår som rimligt att låta sanktionsbrott av normalgraden ligga på ungefär den här nivån för att avspegla direktivets krav. På så sätt uppfylls också kraven i artikel 5(2)–(3) a), c) och (5).

Sanktionsförseelse

Genom att införa ett ringa brott (*sanktionsförseelse*), med en straffskala som sträcker sig från böter till fängelse i högst sex månader, skapas ytterligare utrymme för differentiering. Egendomens värde bör vara styrande vid bedömningen av om ett sanktionsbrott ska anses som

ringa. Också i den mån det inte är fråga om befattning med viss egendom, utan t.ex. om en tjänst, kan värdet ha betydelse för bedömningen.

Även om egendomens värde skulle vara förhållandevis lågt bör andra omständigheter vid brottet kunna göra att det inte anses som ringa, utan som brott av normalgraden (jfr t.ex. bestämmelserna om ringa stöld i 8 kap. 2 § brottsbalken, ringa bedrägeri i 9 kap. 2 § brottsbalken och ringa förskingring i 10 kap. 2 § brottsbalken).

Härigenom skapas också en avgränsning som kan läggas till grund för införandet av en åtalsprövningsregel (se närmare avsnitt 7.4.7). Med utgångspunkt i dessa förslag kommer övergången mellan sanktionsförseelse och sanktionsbrott av normalgraden i praktiken – eftersom den överlappande delen av straffskalan för sanktionsförseelse kommer att användas endast i undantagsfall – att ligga vid övergången mellan böter och fängelse.

Grovt sanktionsbrott

När det gäller grovt sanktionsbrott föreslås – för att tillmötesgå direktivets krav på att vissa gärningar som innefattar egendom till ett värde av 100 000 euro eller mer ska ha ett maxstraff om fängelse i minst fem år och för att ge ett tillräckligt utrymme för en adekvat straffmätning vid allvarligare former av det grova brottet – en straffskala som sträcker sig från fängelse i lägst två år till fängelse i högst sex år. Med en sådan straffskala uppnås även en önskvärd överlappning av straffskalan i förhållande till brott av normalgraden.

Det kan också noteras att straffskalan för t.ex. grovt narkotikabrott (3 § första stycket narkotikastrafflagen), grov vapensmuggling (6 a § tredje stycket lagen om straff för smuggling) och grov smuggling av explosiv vara (6 b § tredje stycket lagen om straff för smuggling) är fängelse i högst sju år och att det i fråga om dessa brott finns synnerligen grova brott med en ännu högre straffskala. Också i jämförelse med dessa brott framstår ett straffmaximum för grovt brott på sex år som väl avvägt. På så sätt uppfylls också kraven i artikel 5(3) b) och d)–e).

Den sammantagna bedömningen är att de föreslagna straffskalorna på ett rimligt sätt återspeglar brottstypernas allvar och motsvarar straffskalorna för andra liknande brott.

7.4.4 Möjlighet att lägga samman flera gärningar till ett grovt brott

Förslag: Om en person begår flera sanktionsbrott och det finns ett samband mellan brotten ska de i den nya lagen kunna bedömas som ett upprepat sanktionsbrott under förutsättning att de sammantaget avser ett betydande värde.

Allmänt om fastställande av brottsenhet

Frågan om brottsenhet avser bedömningen av om ett eller flera brott har förövats när ett straffbud teoretiskt sett kan anses ha överträtts flera gånger. Frågan om brottsenhet kan ha praktisk betydelse för gradindelningen av ett brott, litet beroende på vilka kvalifikationsgrunder som ska beaktas. Den kan också ha betydelse för exempelvis frågor om medverkansansvar och preskription. Vid prövningen av processuella frågor, framför allt om ett tidigare avgörande hindrar ett nytt åtal, gör sig andra hänsyn gällande även om frågorna är likartade (jfr ”Ett eller två vapenbrott” NJA 2021 s. 341 p. 17). När den samlade brottslighetens straffvärde ska bedömas är det inte alltid nödvändigt att ta ställning till hur många brott som har begåtts, men i vissa situationer kan detta ändå få betydelse för straffvärdet. (Se ”Ett eller flera bokföringsbrott II” NJA 2022 s. 562 p. 7.)

Det finns inte några generella regler för vad som utgör en brottsenhet. Bedömningen ska därför ske med utgångspunkt i vilken typ av brott som är aktuell. Faktorer som brukar ha betydelse för den bedömningen är det rums- och tidsmässiga sambandet och antalet angreppsobjekt. Brottsens skyddsintresse kan också ge ledning. Ytterst sätts gränserna för vad som är möjligt att samla under en brottsenhet av den handlingsbeskrivning som straffbestämmelsen anger. (Se ”Ett eller flera bokföringsbrott II” p. 5–6 med hänvisningar.)

Överväganden kring hur artikel 5(4) kan genomföras

Högsta domstolen har inte ställt sig avvisande till att i undantagsfall sammanföra flera gärningar av normalgraden till ett grovt brott. Det rör sig vanligen om sådana fall där det finns ett nära tidsmässigt eller rumsligt samband mellan de olika moment som annars skulle utgöra

egna brottsenheter, trots att det inte finns något uttryckligt lagstöd för det. Utrymmet för detta är emellertid begränsat. (Se bl.a. ”De upprepade förfalskningarna” NJA 2018 s. 378 och ”Upprepade övergrepp i rättssak” NJA 2019 s. 747. Se även prop. 2020/21:52, *Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottlighet*, s. 86.)

Av artikel 5(4) framgår att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att tröskelvärdet på 100 000 euro för vissa gärningar kan uppnås genom en serie gärningar som är sammanhängande och av samma slag om de begås av samma gärningsman. Artikel 5(4) bör – i ljuset av vad som följer av artikel 5(3) b) och d) – förstås så att den syftar till att åstadkomma en ordning där flera gärningar kan bedömas som *ett* brott, med ett särskilt krav på en högre straffskala än annars. Vidare ska det enligt ordalydelsen röra sig om *en serie sammanhängande brott* av samma slag som begås av samma gärningsman. Det kan möjligen – med stöd av bl.a. Högsta domstolens praxis – finnas ett visst utrymme för att bedöma flera överträdelser av en sanktionsregim som *ett* brott. Som exempel kan nämnas den som i strid med en internationell sanktion vid upprepade tillfällen, inom en begränsad tidsperiod eller inom samma land, på ett likartat sätt tillhandahåller egendom av mindre värde till en viss person, enhet eller organ, men där det sammanlagda värdet av egendomen uppgår till ett betydande belopp. Det framstår emellertid som klart att detta utrymme är begränsat och att huvudregeln är att varje överträdelse kommer att bedömas som ett särskilt brott. Sentida svensk praxis återspeglar i huvudsak ett synsätt där brottsenheten bestäms relativt snävt.

För att säkerställa att sanktionsdirektivet genomförs fullt ut krävs därför, enligt utredningens bedömning, att det införs en bestämmelse som uttryckligen anger förutsättningarna för att flera brottsenheter ska kunna bedömas som ett allvarligare brott.

Ett alternativ som möjligen skulle kunna övervägas är att införa en kvalifikationsgrund som innebär att vid bedömning av om brottet är grovt, ska det särskilt beaktas om gärningen har ingått som ett led i en brottslighet som utövats *systematiskt*. En sådan ordning har emellertid den nackdelen att den tenderar att leda till att alla de brott som är föremål för bedömning bedöms som grova, vilket riskerar att leda till påtagliga tröskeeffekter (jfr vad Lagrådet framhöll i fråga om ett sådant förslag avseende grov stöld och grovt häleri, se a. prop. s. 86–89 och bilaga 8 s. 148–149).

Dessutom kräver *systematisk brottslighet* i allmänhet inte endast att flera brott har begåtts på ett likartat sätt av samma gärningsman eller av flera gärningsmän i samförstånd, utan även något ytterligare rekvisit, så som att brotten följer en uppjord plan eller föregås av noggranna förberedelser. Några sådana ytterligare krav ställer emellertid inte direktivet upp. En kvalifikationsgrund av nämnt slag kan vidare svårligen tillämpas om det bara är fråga om två brott. Också sådana fall träffas emellertid av direktivets krav.

Sammantaget bedömer utredningen att en sådan kvalifikationsgrund inte är lämplig att införa och en sådan lösning skulle heller inte vara tillräcklig för att genomföra artikel 5(4) på ett lojalt sätt.

Utredningen föreslår mot den bakgrunden att det införs en bestämmelse om *upprepat sanktionsbrott* där flera gärningar av samma brottstyp kan bedömas som ett brott ungefär på motsvarande sätt som vid grovt fordringsbedrägeri. Bestämmelsen skulle kunna utformas enligt följande.

För *upprepat sanktionsbrott* döms till fängelse i lägst två år och högst sex år den som begår två eller flera sanktionsbrott enligt 3, 4 eller 5 §, under förutsättning att det finns ett samband mellan brotten och de sammantaget avser ett betydande värde.

Bestämmelsen bör för sin tillämpning förutsätta dels att det är fråga om minst två gärningar som tillsammans avser ett mycket betydande värde (vilket inte bör sättas högre än vad som anges i direktivet, dvs. ungefär 100 000 euro), dels att fråga är om gärningar som kan sammankopplas såtillvida att de avser samma angivna person, enhet eller organ.

I detta fall hålls gärningarna alltså samman av att gärningarna avser samma angivna person, enhet eller organ. Här kan jämföras med bestämmelserna om de grova fridskränkningarna (4 kap. 4 a § brottsbalken), olaga förföljelse (4 kap. 4 b § brottsbalken) och hedersförtryck (4 kap. 4 e § brottsbalken) som på ett motsvarande sätt kräver att gärningarna riktat sig mot samma målsägande.

7.4.5 Undantagsregel

Förslag: Från straffansvar ska i den nya lagen undantas gärningar som avser humanitärt bistånd eller verksamhet till stöd för grundläggande mänskliga behov eller som vidtas i annat sådant syfte.

Enligt artikel 3(5) i sanktionsdirektivet innebär direktivet inga krav på kriminalisering av humanitärt bistånd till behövande eller verksamhet till stöd för grundläggande mänskliga behov som tillhandahålls i enlighet med principerna om opartiskhet, humanitet, neutralitet och oberoende samt, i tillämpliga fall, internationell humanitär rätt.

Det är rimligt att straffansvaret enligt svensk rätt utformas på ett sådant sätt att det inte träffar gärningar av detta slag. En undantagsregel som direkt tar sikte på gärningar som avser humanitärt bistånd eller verksamhet till stöd för mänskliga behov framstår visserligen som främmande för svensk lagstiftningsstil. Det kan sålunda framstå som mer närliggande att undanta ringa fall.

I det sammanhanget bör nämnas att det av artikel 3(2) a)–b) framgår att medlemsstaterna får föreskriva att vissa handlingar som räknas upp i artikel 3(1) inte utgör brott om handlingen inbegriper egendom till ett värde som understiger 10 000 euro. Att vissa överträdelse utsluts från direktivets tillämpningsområde påverkar dock, enligt beaktandesats 4, inte de skyldigheter som fastställs i unionens restriktiva åtgärder för att säkerställa att överträdelse beläggs med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga eller andra påföljder.

Mot denna bakgrund bör artikel 3(2) a)–b) förstås så att gärningar av detta slag helt kan undantas från kriminalisering bara under förutsättning att det finns andra sanktioner (t.ex. administrativa sanktioner) att tillgripa.

Utredningen har därför övervägt om det skulle vara en framkomlig väg att undanta ringa fall från det straffbara området och i stället införa bestämmelser om sanktionsavgifter för dessa situationer. Det framstår emellertid inte som självklart att en ordning med parallella sanktionsordningar är önskvärd. Vidare kan konstateras att en sådan ordning, särskilt mot bakgrund av förbudet mot dubbla förfaranden, kräver omfattande överväganden kring såväl materiella som processuella bestämmelser. Mot den bakgrunden har utredningen valt att inte gå denna väg. Undantagsregeln bör med den utgångspunkten utformas i nära anslutning till artikel 3(5) enligt följande.

En gärning enligt 3, 4 eller 5 § utgör inte brott om den avser humanitärt bistånd eller verksamhet till stöd för grundläggande mänskliga behov eller annat sådant stöd.

Utredningen kan emellertid konstatera att många andra medlemsstater har en ordning med en mer eller mindre *relativ åtalsplikt*, medan Sverige har en ordning med *absolut åtalsplikt*. En annan möjlig väg är att tillse att utredningsresurser inte läggs på mer bagatellartade fall är mot den bakgrunden att införa en åtalsprövningsregel avseende brott som endast utgör en sanktionsföreseelse eller försök till sådant brott. En sådan ordning måste anses vara förenlig med direktivet. Vi återkommer till den frågan nedan i avsnitt 7.4.7.

7.4.6 Osjälvständiga brottsformer

Förslag: Bestämmelsen i 8 § tredje stycket sanktionslagen om att reglerna om anstiftan och medhjälp inte är tillämpliga i förhållande till sanktionsbrott ska inte föras vidare till den nya lagen.

En ny bestämmelse som kriminaliserar försök till sanktionsbrott, sanktionsföreseelse och grovt sanktionsbrott ska införas i den nya lagen.

Vad som utgör medhjälp och anstiftan till brott regleras i 23 kap. 4 § första till tredje styckena brottsbalken. Medhjälp och anstiftan är kriminaliserad generellt inom brottsbalken och därtill i relation till specialstraffrättsliga brott under förutsättning att fängelse ingår i straffskalan. Mot den bakgrunden och eftersom samtliga straffskalor som vi föreslår innehåller fängelse behöver det inte särskilt föreskrivas om att medhjälp och anstiftan ska vara straffbart (jfr 4 § första stycket).

Vad som krävs är blott att den undantagsregel som finns i 8 § tredje stycket avseende medverkansgärningar inte förs vidare till den nya lagen. Med den utgångspunkten kommer, i den mån kriminaliseringsförpliktelserna i artikel 3 uppfylls, också kraven på kriminalisering av medhjälpsgärningar att uppfyllas.

Enligt artikel 4(2) ska försök att begå något av de brott som avses i artikel 3(1) a), c)–g) och h) i och ii i sanktionsdirektivet vara straffbart. Vad som utgör försök regleras i 23 kap. 1 § brottsbalken. Eftersom det inte finns några uttryckliga bestämmelser i sanktionslagen som

anger att försök till brott är straffbart kommer det att behövas en särskild regel som kriminaliserar försök till vissa brott som avses i artikel 3 för att kraven i artikel 4(2) ska tillgodoses. Enligt utredningen finns det skäl att behandla samtliga former av sanktionsbrott på ett likartat sätt. Sanktionsbrott, sanktionsförseelse och grovt sanktionsbrott bör därför kriminaliseras på försöksstadiet.

Det kan noteras att en särskild utredare har fått i uppdrag att göra en bred översyn av de osjälvständiga brottsformerna i 23 kap. brottsbalken, som ska ge uttryck för en skärpt syn och utrymme för att döma till ansvar för osjälvständiga brott i fler fall än i dag (dir. 2023:85). Direktivet reglerar endast vilka brott i olika sanktionsregimer som ska kriminaliseras vid anstiftan, medhjälp och försök, och inte hur dessa osjälvständiga brottsformer närmare ska regleras. Med hänsyn till detta bedömer utredningen att de förslag som kan komma att lämnas av den nyss nämnda utredningen inte kommer att påverka våra förslag i denna del.

7.4.7 Åtalsprövningsregel

Förslag: Åtal för sanktionsförseelse och försök till sanktionsförseelse ska förutsätta att åtal är motiverat av allmän synpunkt. Det ska därför i den nya lagen införas en bestämmelse om åtalsprövning.

Syftet med regler om *särskild åtalsprövning* (20 kap. 3 § rättegångsbalken) är att göra det möjligt att inte åtala i de fall som träffas av åtalsprövningsregeln. Reglerna om *åtalsunderlåtelse* (7 §) och *förundersökningsbegränsning* (23 kap. 4 a §) är konstruerade som undantag från den *absoluta åtalsplikten* (20 kap. 6 §). Ett beslut att efter särskild åtalsprövning inte åtala ett brott är närmast ett uttryck för att det allmänna åtalet i detta fall är fakultativt. Med hänsyn till att den särskilda åtalsprövningen innebär en presumtion mot åtal, ska den särskilda åtalsprövningen ske innan man bedömer om det föreligger förutsättningar för åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning. (Jfr prop. 1984/85:3, *Om åtalsunderlåtelse*, s. 21–22, Peter Fitger m.fl., Rättegångsbalken, JUNO Version 95, 2023, kommentaren till 20 kap. 7 § och Per Olof Ekelöf m.fl., Rättegång V, JUNO Version 9, 2024, s. 191–192.)

Vår bedömning är att en åtalsprövningsregel som tar sikte på sanktionsförseelse och försök till sanktionsförseelse och som anger att

sådana brott får åtalas endast om det är motiverat från allmän synpunkt bör införas. Förslaget bör ses mot bakgrund av att vissa sanktionsbrott av mindre allvarlig karaktär kan vara mycket svårutredda och resurskrävande samtidigt som vikten av att de lagförs i jämförelse med andra överträdelse kan framstå som liten. Även om det i olika beslut om internationella sanktioner i regel finns ett krav på att samtliga överträdelse ska kriminaliseras, kan det inte anses finnas något som hindrar att en åtalsprövningsregel införs beträffande mindre allvarliga fall (jfr vad som sagts ovan i avsnitt 7.4.5 om att reglerna om åtalsplikt ser olika ut medlemsstaterna). Vi föreslår därför en bestämmelse om åtalsprövning som kan formuleras enligt följande.

Åtal för sanktionsförseelse och försök till sanktionsförseelse får väckas endast om det är motiverat från allmän synpunkt.

7.4.8 Bestämmelse om anmälningsskyldighet

Förslag: Det finns behov av en bestämmelse om anmälningsskyldighet för de myndigheter som misstänker brott mot internationella sanktioner. Det ska därför i den nya lagen införas en bestämmelse om anmälningsskyldighet enligt följande. Myndigheter som handlägger frågor med koppling till internationella sanktioner ska göra anmälan till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten om det finns anledning att anta att brott enligt denna lag har begåtts.

Behovet av en bestämmelse om anmälningsskyldighet

Av kommittédirektiven framgår att utredningen ska överväga förändringar som säkerställer ett ändamålsenligt samarbete och informationsutbyte mellan myndigheter, såväl i förhållandet mellan de brottsbekämpande myndigheterna som i relationen till och mellan andra myndigheter, t.ex. införa en anmälningsskyldighet för myndigheter som upptäcker eller misstänker brott mot internationella sanktioner.

För att de föreslagna straffbestämmelserna ska bli effektiva och leda till lagföring krävs att misstänkta brott upptäcks och anmäls.

Det saknas i dagsläget en författningsreglerad anmälningsskyldighet för myndigheter som upptäcker eller misstänker brott mot internationella sanktioner. Majoriteten av de myndigheter som yttrat sig i frågan

ser positivt på att en bestämmelse om anmälningsplikt införs för myndigheter som misstänker brott mot internationella sanktioner. Flerparten av myndigheterna menar att det i dagsläget är otydligt vem som ska anmäla brott, hur konkreta brottsmisstankarna ska vara och till vem anmälan ska ske samt hur det ska ske. Några myndigheter har också framhållit att en anmälningsplikt bör kunna medföra en ökad rapportering av brott mot internationella sanktioner.

Utredningens bedömning är att antalet misstankar om brott mot internationella sanktioner som anmäls och lagförs i dagsläget är lågt med hänsyn till vad som rimligen kan förväntas.

Det är också rimligt att anta att anmälningarna skulle bli fler om en skyldighet att anmäla brottsmisstankar blir lagfäst och obligatorisk. Att fler misstänkta brott mot internationella sanktioner anmäls får antas vara både effektivitetsfrämjande och främja rättssäkerhet och förutsebarhet. Ett tydliggörande av under vilka förutsättningar en anmälan ska ske kan också antas bidra till att öka enhetligheten myndigheterna emellan i fråga om hanteringen av misstänkta brott mot internationella sanktioner.

I sammanhanget bör noteras att det, som tidigare nämnts (se i avsnitt 6.14.2), i SOU 2023:69, *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*, har föreslagits en lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna, som ska träda i kraft den 1 juli 2025.

Av 1 § framgår att lagen innehåller bestämmelser om skyldigheter för myndigheter och vissa andra att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna i deras brottsbekämpande verksamhet.

Med brottsbekämpande myndigheter avses i lagen Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten (2 §).

Av 4 § första stycket framgår att en myndighet på begäran ska lämna en kontaktuppgift till en brottsbekämpande myndighet om uppgiften behövs i den brottsbekämpande verksamheten och uppgifter avser vissa närmare angivna förhållanden. Av andra stycket framgår att skyldigheten att lämna uppgifter enligt första stycket även gäller för yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet på socialtjänstens område, enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården och för verksamhet som omfattas av 7 § (om uppgiftsskyldighet för skolan). Enligt tredje stycket ska en uppgift inte lämnas om det finns en bestämmelse om sekretess eller tystnadsplikt som är tillämplig på uppgiften och synner-

liga skäl talar för att det intresse som sekretessen eller tystnadsplikten ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Av 5 § följer att de myndigheter som anges i tredje stycket utan föregående begäran ska lämna en uppgift till en brottsbekämpande myndighet om uppgiften kan antas behövas i den brottsbekämpande verksamheten. En uppgift ska också lämnas om den begärs av en brottsbekämpande myndighet och behövs i den brottsbekämpande verksamheten. En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. De myndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt första stycket är

- Arbetsförmedlingen
- Arbetsmiljöverket
- Bolagsverket
- Centrala studiestödsnämnden
- Finansinspektionen
- Fondtorgsnämnden
- Försäkringskassan
- Inspektionen för vård och omsorg
- Kriminalvården
- Kronofogdemyndigheten
- Lantmäteriet
- Länsstyrelserna
- Migrationsverket
- Naturvårdsverket
- Pensionsmyndigheten
- Skatteverket
- Statens skolinspektion
- Sveriges utlandsmyndigheter
- Tillväxtverket
- Transportstyrelsen och
- Utbetalningsmyndigheten.

Av 8 § framgår att uppgiftsskyldigheterna enligt 5–7 §§ är inte tillämpliga på uppgifter som omfattas av sekretess enligt vissa närmare angivna bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (punkten 1), eller tystnadsplikt enligt vissa närmare angivna bestämmelser i patientsäkerhetslagen (2010:659) (punkten 2).

Utredningen kan konstatera att den föreslagna lagen inte omfattar skyldighet att lämna en uppgift som kan antas behövas i den brottsbekämpande verksamheten för samtliga de myndigheter som handlägger frågor med koppling till internationella sanktioner, utan endast för en del av dessa. Det är också oklart vilket det slutliga utfallet av förslaget blir.

Sammantaget bedömer utredningen att det finns behov av en bestämmelse om anmälningsskyldighet för de myndigheter som handlägger frågor med koppling till internationella sanktioner och som misstänker brott mot den nya lagen.

En bestämmelse om anmälningsskyldighet ska införas

Misstänkegraden m.m.

Brott mot internationella sanktioner bör i flertalet fall kunna upptäckas vid olika myndigheters handläggning av frågor med koppling till internationella sanktioner. Det är även tänkbart att sådana brott kan förhindras och därigenom förebyggas i samband med olika ansökningar som görs av angivna fysiska eller juridiska personer till myndigheter eller vid utbetalningar av diverse ekonomiska stöd till dessa. Oavsett hur ett misstänkt brott upptäcks bör grunderna för att det ska anmälas utformas på samma sätt. En anmälan bör göras när det finns anledning att anta att brott har begåtts. Beviskravet är detsamma som gäller vid inledande av förundersökning enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken och det brukar användas även på andra rättsområden där det finns en lagstadgad anmälningsskyldighet (se t.ex. 17 § skattebrottslagen, 1971:69, och 3 kap. 1 § lagen, 2016:1307, om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden).

Det bör krävas att det finns en misstanke om ett konkret brott, låt vara att gärningsmannen kan vara okänd. Man behöver inte känna till den ifrågavarande gärningens alla detaljer och inte heller exakt när och var den utförts, men det bör å andra sidan inte räcka att det mer allmänt finns anledning att anta att någon ägnar sig åt brottslig verksamhet. (Jfr Peter Fitger m.fl., a.a., kommentaren till 23 kap. 1 §.)

Anmälningsskyldigheten ska endast omfatta misstankar om brott mot internationella sanktioner som grundar sig på uppgifter som den aktuella myndigheten förvarar eller annars har tillgång till. Det är alltså inte fråga om att en myndighet ska efterforska eller begära in uppgifter

från andra i syfte att fullgöra sin anmälningsplikt. Myndigheten bör inte heller göra någon preliminär bedömning av den misstänktes uppsåt eller oaktsamhet. Sådana bedömningar kräver i regel att ytterligare utredningsåtgärder vidtas i förhållande till den misstänkte, exempelvis att förhör hålls. Ansvar för att vidta utredningsåtgärder ska i stället ligga på de brottsbekämpande myndigheterna. (Jfr vad som gäller enligt 6 § bidragsbrottslagen, 2007:612, prop. 2006/07:80, *Bidragsbrottslag*, s. 88–91.)

Det bör noteras att det inte finns några sanktioner mot den som underlåter att anmäla misstanke om brott mot internationella sanktioner.

Vilka brott som ska omfattas

Anmälningsskyldigheten bör omfatta samtliga brott enligt den nya lagen. Från anmälningsskyldigheten undantas således gärningar som avser humanitärt bistånd enligt 6 § i den nya lagen. Det är sedan upp till åklagare att bedöma om det finns förutsättningar för att väcka åtal. Härvid måste även den föreslagna bestämmelsen om särskild åtalsprövning i 11 § i den nya lagen beaktas.

Om en anmälan redan har skett eller Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten redan har kännedom om saken, föreligger ingen anmälningsskyldighet (jfr vad som gäller vid anmälningsplikt avseende skattebrott i 11 § skattebrottslagen, prop. 1982/83:134 *med förslag till åtgärder för att åstadkomma snabbare avgöranden i skattebrottmål*, s. 40–41).

Vilka myndigheter som ska omfattas

Utredningen kan konstatera att myndigheters uppdrag i fråga om internationella sanktioner är mer eller mindre tydligt utpekade, och i vissa fall helt oreglerade, i regeringsbeslut och författningar. Mot den bakgrunden bör bestämmelsen om anmälningsplikt utformas på så sätt att den bör omfatta samtliga svenska myndigheter som handlägger frågor med koppling till internationella sanktioner.

När det gäller frågan hur den föreslagna anmälningsplikten förhåller sig till den föreslagna lagen om skyldighet att lämna uppgift till de brottsbekämpande myndigheterna (jfr SOU 2023:69) så kan följande konstateras. Båda regleringarna tar sikte på skyldighet för en

myndighet. Förslaget om anmälningsplikt gäller dock en skyldighet att till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten anmäla misstanke om brott som uppkommer hos de myndigheter som handlägger frågor med koppling till internationella sanktioner. Förslaget i lagen om skyldighet att lämna uppgift till de brottsbekämpande myndigheterna gäller däremot en uppgift som ska lämnas till en brottsbekämpande myndighet. Vidare är kravet i detta fall att anmälan ska göras om det finns anledning att anta att brott mot lagen om internationella sanktioner har begåtts, medan en uppgift ska lämnas till en brottsbekämpande myndighet om uppgiften kan antas behövas i den brottsbekämpande verksamheten. Det kan i och för sig tänkas att dessa bestämmelser i praktiken många gånger kan överlappa varandra.

Hur anmälan ska ske

En viktig fråga är på vilken nivå inom de aktuella myndigheterna som ansvaret för anmälningarna ska ligga. Det är av flera skäl – bl.a. med hänsyn till intresset av en enhetlig praxis – angeläget att ansvaret för anmälningarna ligger centralt. Samtidigt är det viktigt att kontakterna mellan dem som upptäcker ett misstänkt brott mot internationella sanktioner och dem som ska göra den formella anmälan fungerar smidigt. Att se till att de interna informationskanalerna inom varje myndighet löper effektivt bör vara en uppgift för respektive myndighet. (Jfr vad som gäller vid anmälningsplikt avseende skattebrott i 11 § skattebrottslagen, a. prop. s. 40–41.)

Till vem anmälan ska ske

I likhet med bestämmelser om anmälningskyldighet för myndigheter beträffande misstankar om brott i annan lagstiftning (jfr t.ex. anmälningsplikten enligt miljöbalken) så bör brotten anmälas till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten.

Frågor om sekretess

Av 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

Enligt paragrafen får uppgifter lämnas utan hinder av sekretess när det följer av annan lag än offentlighets- och sekretesslagen eller av förordning att uppgiften ska lämnas till en annan myndighet (eller verksamhetsgren). Det är alltså fråga om en generell regel om att en bestämmelse i en lag eller förordning om uppgiftsskyldighet ska tillämpas också när det gäller uppgifter som omfattas av sekretess.

Det är inte nödvändigt att en bestämmelse om uppgiftsskyldighet har avfattats med tanke på att uppgifterna kan vara hemliga för att 28 § ska vara tillämplig. Däremot krävs för att 28 § ska tillämpas att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet uppfyller vissa krav på konkretion. Den kan ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information. (Se prop. 1979/80:2 *med förslag till sekretesslag m.m.*, Del A, s. 322 och Eva Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, JUNO Version: 28, 2023, kommentaren till 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen.)

Det förhållandet att en anmälan kan innehålla uppgifter om sekretess hindrar således inte att myndigheter som handlägger frågor med koppling till internationella sanktioner, anmäler brott till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten.

I offentlighets- och sekretesslagen finns dock ett antal bestämmelser om sekretess som anger att 28 § inte är tillämplig (se 15 kap. 1 a §, 18 kap. 14 §, 27 kap. 5 §, 30 kap. 7, 11, 17 och 24 §§, 34 kap. 4 och 9 §§, 35 kap. 3 § och 37 kap. 2 §). Vissa av dessa tar sikte på sekretess för uppgifter med anledning av internationella förpliktelser, t.ex. 15 kap. 1 a §, 27 kap. 5 § och 34 kap. 4 §. Dessa kan i detta sammanhang aktualiseras bl.a. när frågan om anmälningsskyldighet väcks hos de svenska utlandsmyndigheterna.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att det förhållandet att sekretess gäller för en viss uppgift normalt inte hindrar att en anmälan om misstanke om brott mot internationella sanktioner görs till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten. Detta följer av 10 kap. 28 §. Samtidigt finns det fall i vilka 28 § inte är tillämplig och i dessa fall innebär

anmälningsskyldigheten inte att sekretessbestämmelserna får ge vika. Det nu sagda följer redan av offentlighets- och sekretesslagen och någon särskild lagstiftning i denna del är inte nödvändig.

7.4.9 Förverkande från annan än ägaren

Förslag: Det ska i den nya lagen införas en bestämmelse som möjliggör att talan om förverkande kan riktas mot annan än ägaren (men med verkan mot denne). Bestämmelsen ska utformas på det sätt som föreslås i lagstiftningsärendet om ny förverkandelagstiftning vad gäller 11 § lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott.

Som framgått av avsnitt 6.9 finns behov av en bestämmelse som möjliggör att förverkande kan ske oberoende av om egendomen kan anses tillhöra gärningsmannen eller en person som medverkar till brottet. En sådan bestämmelse kan lämpligen utformas med förebild i förslaget till bestämmelse i 11 § lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott (se prop. 2023/24:144 s. 164) enligt följande.

Förverkande av egendom som har varit föremål för brott enligt denna lag får ske hos gärningsmannen eller hos den som har medverkat till brottet, även om egendomen tillhör någon annan.

7.5 Genomförande av internationella sanktioner som inte gäller direkt här i landet

Förslag: Reglerna i sanktionslagen om genomförande av sådana internationella sanktioner som inte gäller direkt här i landet ska föras vidare till den nya lagen med vissa justeringar.

7.5.1 Tidigare överväganden om genomförande av beslut och rekommendationer om internationella sanktioner

Sverige är som medlem i FN folkrättsligt bundet av sådana sanktioner som FN:s säkerhetsråd beslutar i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet (jfr artikel 39 och 41 i FN-stadgan).

För att Sverige snabbt skulle kunna följa ett beslut eller en rekommendation av säkerhetsrådet (*en resolution*) infördes år 1971 sanktionslagen, den s.k. FN-lagen (se prop. 1992/93:57, *Om tillämpning i fråga om Förbundsrepubliken Jugoslavien (Serbien-Montenegro) av lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner, m.m.*, s. 4). Lagen motsvaras i dag av sanktionslagen.

I det lagstiftningsärendet uttalades att resolutioner ibland kan innehålla såväl bindande beslut om sanktioner som rekommendationer om sanktioner. Motsättningar inom säkerhetsrådet konstaterades också kunna leda till att rekommendationerna i större utsträckning än de bindande besluten fick en oklar och svårtolkad utformning samt kunde innefatta mycket långtgående ingrepp i den enskildes rätt med risk för svåra ekonomiska konsekvenser för honom eller henne. Om förutsättningarna för lagens tillämpning inte var likartade vid bindande beslut och rekommendationer, kunde detta leda till att ett omedelbart genomförande av bindande sanktionsbestämmelser inte kunde ske. (Jfr prop. 1971 nr 77, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om vissa internationella sanktioner, m.m.*, s. 65–66.) Av praktiska skäl ansågs det vara lämpligt att båda formerna av sanktioner genomfördes med stöd av samma lagstiftning.

Olika lagformer för FN-lagen övervägdes i förarbetena. I det sammanhanget uttalades följande.

I fråga om formen för en allmän FN-lag erbjuder sig främst två möjligheter. Den ena innebär att man inför en lag, enligt vilken olika förfaranden som kan förväntas bli omfattade av sanktioner – och som självfallet skulle specificeras i lagen – blir automatiskt förbjudna i den mån en resolution av säkerhetsrådet föreligger. Den andra möjligheten är att man inför en lag som anger den ram inom vilken förbud kan meddelas mot sådana förfaranden i den mån en resolution påkallar det, en s.k. fullmaktslag.

Det konstaterades att ingen av remissinstanserna hade förordat den förra formen av lagstiftning. Vidare konstaterades att en fördel med en sådan utformning av lagen visserligen var att en resolution skulle bli tillämplig för svensk del utan någon som helst tidsutdräkt, men att metoden innebar att enskilda personer och myndigheter skulle tvingas tolka både lagen och resolutionen för att fastställa om ett visst förfarande var tillåtet eller inte. Det ansågs att intresset av att tillgodose snabbhet i genomförandet av sanktioner inte borde ske på bekostnad av det från rättssäkerhetssynpunkt betydelsefulla intresset av största möj-

liga klarhet i fråga om gränsdragningen mellan tillåtna och förbjudna förfaranden. I stället ansågs att den senare formen av lagstiftning skulle väljas; alltså en fullmaktslag, eftersom det med stöd av en sådan i det enskilda fallet närmare kunde bestämmas vilka förfaranden som skulle förbjudas till följd av en resolution. (Jfr prop. 1971 nr 77 s. 48.)

En fullmaktslag innebär att lagen formellt är i kraft men endast kan tillämpas för att fullfölja säkerhetsrådets beslut eller rekommendationer. Det ankommer sedan på regeringen att föreskriva att lagen ska tillämpas. Har lagen satts i tillämpning ger den regeringen bemyndigande att införa olika sanktioner. (Se prop. 1992/93:57 s. 4.)

För att vid behov snabbt kunna ändra föreskrifterna inom ramen för tillämpningsförordnandet och mot bakgrund av vad som i allmänhet gäller enligt andra liknande fullmaktslagar vid krigsfara, ansågs i förarbetena att riksdagen borde underställas förordnande om fullmaktslagens tillämpning inom en månad från dagen för förordnandet och att riksdagens godkännande borde lämnas inom två månader från underställandet. En ordning där en riksdagsbehandling skulle behöva avvaktas ansågs nämligen under alla förhållanden bli relativt tidskrävande och riskera att i enskilda fall kunna äventyra sanktionernas effektiva genomförande. (Jfr prop. 1971 nr 77 s. 65, 67 och 70.)

Vid en översyn av sanktionslagen år 1995 konstaterades att sanktionslagen under årens lopp hade ändrats flera gånger och åtminstone i vissa delar framstod som oöverblickbar och svårtillgänglig. Det ansågs därför angeläget att lagen moderniserades och samtidigt tekniskt anpassades dels till de nya krav som FN kunde komma att ställa, dels till de förändringar som skett genom Sveriges medlemskap i EU. Det ansågs finnas behov av en beredskap att snabbt kunna genomföra såväl sanktioner beslutade eller rekommenderade av FN:s säkerhetsråd som sanktioner beslutade av EU. Detta ansågs uppenbarligen bäst tillgodoses genom att regeringen även i framtiden i en fullmaktslag fick bemyndigande att meddela föreskrifter. (Se prop. 1995/96:35, *En ny lag om vissa internationella sanktioner*, s. 14.) I de fall rådsbesluten var allmänt formulerade och gav stort utrymme för tolkningar eller avsåg komplicerade sakförhållanden borde de enligt betänkandet genomföras genom sedvanlig nationell lagstiftning som underställs riksdagen (jfr SOU 1995:28, *Lagen om vissa internationella sanktioner – en översyn*, s. 55).

Det ansågs vidare i förarbetena att regeringens bemyndigande borde begränsas till att gälla sanktioner som vidtas i freds- och säkerhets-

bevarande syfte, vilket är fallet med de sanktioner som beslutas eller rekommenderas av FN:s säkerhetsråd. Det konstaterades att det i Maastrichtfördraget inte anges närmare vilka syften som ska kunna för-
anleda sanktioner inom Gusp-samarbetet, utan endast målen för sam-
arbetet. Vidare konstaterades att bedömningen av om ett beslut inom
Gusp-samarbetet syftar till att upprätthålla eller återställa internationell
fred och säkerhet fick ankomma på regeringen och att den bedöm-
ningen inte torde vålla några problem eftersom Sverige som medlem
i EU är med och fattar besluten. (Jfr a. prop. s. 14). I betänkandet an-
fördes att det i dessa fall fick anses vara extra brådskande att vidta
åtgärder och att sanktioner som vidtas i andra syften däremot borde
kunna genomföras genom sedvanlig nationell lagstiftning. (Se a. betän-
kande s. 54.).

I frågan om riksdagens medverkan konstaterades att ett genom-
förande av sanktioner på nationell nivå skulle komma att ha stor ut-
rikespolitisk betydelse och kräva särskilda överväganden, trots att
sanktionerna beslutats av FN:s säkerhetsråd eller inom ramen för
Gusp. Det konstaterades därför att det saknades anledning att frånga
den gällande ordningen för riksdagens insyn och kontroll, varför den
borde behållas också för framtiden. (Jfr a. prop. s. 18. Se också 8 kap.
6 § regeringsformen.)

I senare förarbeten uttalades – i fråga om att knyta en straffbestäm-
melse till syftet med sanktionerna – att syftet med sanktioner som
beslutas inom ramen för Gusp inte bara behöver vara att upprätthålla
eller återställa internationell fred och säkerhet, utan även kan vara att
förverkliga andra mål för Gusp, t.ex. att stärka unionens säkerhet
eller att främja respekten för de mänskliga rättigheterna och de grund-
läggande friheterna. (Se prop. 1998/99:27, *Ändringar i lagen (1996:95)
om vissa internationella sanktioner*, s. 17.)

Sanktionslagen sågs på nytt över år 2006. I betänkandet konsta-
terades att regeringen efter Sveriges inträde i EU överhuvudtaget inte
använt sig av 3–4 §§ sanktionslagen för att genomföra sanktioner, vil-
ket berodde på att sanktionerna i stor utsträckning hade genomförts i
direkt tillämpliga EU-förordningar eller med stöd av befintliga svenska
författningar. Det kunde enligt utredningen ifrågasättas om bestäm-
melserna överhuvudtaget hade någon funktion att fylla. Eftersom det
emellertid inte helt kunde uteslutas att EU i något fall inte skulle kunna
genomföra sanktioner som beslutats av FN ansågs regeringens möjlig-

het att genomföra sanktioner behöva finnas kvar för sådana fall. (Jfr SOU 2006:41, *Internationella sanktioner*, s. 197.)

I den efterföljande propositionen uttalades att 3 § sanktionslagen innehåller en fullmakt för regeringen att snabbt, utan det sedvanliga lagstiftningsförfarandet, genomföra FN:s och EU:s beslut om internationella sanktioner, i den mån dessa inte på annat sätt får genomslag i nationell rätt, t.ex. genom en direkt verkande rådsförordning. Det konstaterades dock att bemyndigandet hade kommit att behöva användas mer sällan i och med Sveriges medlemskap i EU. Det uttalades att kravet på att rådsbesluten ska syfta till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet för att de ska genomföras i svensk rätt, i högsta grad var medveten från lagstiftarens sida. (Jfr prop. 2009/10:97 s. 15.) Det bedömdes att regeringens fullmakt att förordna om sanktioner med efterföljande godkännande av riksdagen och att meddela föreskrifter med anledning av ett sådant förordnande, även fortsättningsvis skulle vara begränsad till sådana sanktioner som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Det resonemang om fullmaktens omfattning som fördes i 1995 års lagstiftningsärende ansågs fortfarande lika hållbart. (Jfr a. prop. s. 18 och 28. Jfr även a. betänkande s. 198–199.)

7.5.2 Sanktionslagens regler om genomförande av internationella sanktioner genom regeringsförordningar

Av 3 § första stycket sanktionslagen följer att regeringen får förordna att sanktioner ska genomföras med anledning av ett beslut eller en rekommendation som avses i lagen och som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Förordnandet ska överlämnas till riksdagen för godkännande. Av andra stycket följer att ett förordnande upphör att gälla, om det inte har överlämnats till riksdagen för godkännande inom en månad från det att regeringen meddelade förordnandet (punkten 1), eller om riksdagen inte har godkänt det inom två månader från det att förordnandet överlämnades till riksdagen (punkten 2). Av tredje stycket följer att vid beräkning av tid för riksdagens godkännande enligt andra stycket 2, ska man bortse från tid då riksdagen gör ett längre uppehåll i kammarens arbete än en månad.

Det har i tidigare lagstiftningsärenden (se avsnitt 7.5.1) konstaterats att bestämmelserna i 3–4 §§ sanktionslagen överhuvudtaget inte använts eftersom sanktionerna antingen i stor utsträckning reglerats

i rådsförordningar som varit direkt tillämpliga i svensk rätt eller reglerats i rådsbeslut som inte krävt några lagstiftningsåtgärder eftersom det redan funnits befintliga svenska författningar som genomfört dessa. Sedan dess har det emellertid uppstått situationer där rådsbeslut om sanktioner krävt genomförande på nationell nivå. Det gäller följande sanktionsregimer:

- förordning (2014:1447) om tillämpning i fråga om Ryssland av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner och förordning (2014:1448) om vissa sanktioner mot Ryssland (se även prop. 2014/15:30, *Tillämpning i fråga om Ryssland av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner*, s. 1 och 7–8),
- förordning (2012:113) om tillämpning i fråga om Libyen av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner och förordning (2012:114) om vissa sanktioner mot Libyen (se även prop. 2011/12:128, *Tillämpning i fråga om Libyen av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner*, s. 1 och 4),
- förordning (2007:703) om tillämpning i fråga om Iran av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner och förordning (2007:704) om vissa sanktioner mot Iran (se även prop. 2010/11:91, *Fortsatt tillämpning i fråga om Iran av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner*, s. 5 och 8), och
- förordning (2011:66) om tillämpning i fråga om Demokratiska folkrepubliken Korea av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner och förordning (2011:67) om vissa sanktioner mot Demokratiska folkrepubliken Korea (se även prop. 2010/11:68, *Tillämpning i fråga om Demokratiska folkrepubliken Korea av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner*, s. 1, 4 och 7).

Även om de flesta internationella sanktioner, oavsett om de beslutats eller rekommenderats av FN eller beslutats av EU, kommer att genomföras genom direkt tillämpliga rådförordningar, kommer det antagligen också i framtiden att uppstå situationer i vilka det finns behov av att genomföra sanktioner genom regeringsförordningar.

Att vidta sedvanliga lagstiftningsåtgärder för att genomföra varje enskilt beslut eller enskild rekommendation om internationella sanktioner är inte ett tänkbart alternativ med hänsyn till att sanktioner

kräver ett snabbt genomförande och sedvanlig lagstiftning tar lång tid att genomföra.

En lag, enligt vilken olika former av internationella sanktioner genomförs eller blir direkt tillämpliga i svensk rätt efter beslut eller rekommendation av FN eller beslut av EU, framstår inte heller som en lämplig ordning. Rådsbesluten är skrivna för att fyllas ut och genomförs i nationell rätt. Till skillnad från rådsbesluten är rådsförordningar skrivna för att vara direkt tillämpliga i medlemsstaterna, med bl.a. angivande av definitioner. Det sagda kan också jämföras med vad som anfördes i förarbetena till FN-lagen om att säkerhetsrådets resolutioner inte har samma folkrättsliga karaktär som en konvention. En konvention som berör viktiga rättsprinciper föregås i regel av omfattande förarbeten och brukar innehålla definitionsklausuler. (Jfr prop. 1971 nr 77 s. 51.)

Mot den nu angivna bakgrunden föreslår vi att reglerna om genomförande av internationella sanktioner i Sverige förs vidare till den nya lagen i huvudsak oförändrade. Den begränsning som följer av hänvisningen i 3 § till 1 § första stycket 2 sanktionslagen, nämligen att rådsbeslut om internationella sanktioner måste syfta till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet för att kunna genomföras i Sverige, bör emellertid inte föras vidare till den nya lagen. Behovet för regeringen att snabbt kunna genomföra rådsbeslut gäller nämligen samtliga former av sanktioner, oavsett vilket område de rör och oavsett om de syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet eller har något annat angeläget syfte.

Utredningen anser inte att det finns behov av att i övrigt ändra den formella ordningen för hur och på vilket sätt riksdagen involveras. En uppdelning av bestämmelserna i 3 § sanktionslagen i två paragrafer bör emellertid ske så att en paragraf tar sikte på frågan om när regeringen får förordna om internationella sanktioner och den andra på frågan om när ett sådant förordnande upphör.

7.5.3 Bestämmelserna om förordnandets omfattning bör förenklas

Av 4 § sanktionslagen följer att regeringen, i enlighet med ett förordnande enligt 3 § första stycket, får meddela föreskrifter om förbud som syftar till att genomföra sanktioner mot en stat, ett område, en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet i fråga om utlänningars

vistelse här i landet (punkten 1), in- eller utförsel av varor, pengar eller andra tillgångar (punkten 2), tillverkning (punkten 3), kommunikationer (punkten 4), kreditgivning (punkten 5), näringsverksamhet (punkten 6), trafik, eller (punkten 7) undervisning och utbildning (punkten 8). Enligt andra stycket får ett förbud inte gälla egendom som är avsedd endast för innehavarens personliga bruk.

I förarbetena till FN-lagen konstaterades att uppräkningsav sanktionsåtgärder i artikel 41 i FN-stadgan inte är uttömmande. Det ansågs inte möjligt att i en föreskrift fullständigt räkna upp de sanktioner av förbudskaraktär som skulle kunna bli aktuella, vilket innebar en risk för att fullmakten blev ofullständig. Att fullmakten i stället skulle utformas som ett allmänt bemyndigande att vidta alla de sanktionsåtgärder av förbudskaraktär som angavs i säkerhetsrådets resolutioner, på ett liknande sätt som i bl.a. övriga nordiska länders FN-lagar, ansågs dock främmande för svensk rätt, särskilt mot bakgrund av hur övriga fullmaktslagar var utformade. (Jfr prop. 1971 nr 77 s. 49.)

Bakgrunden till utformningen av 4 § i sin nuvarande lydelse var att det skulle bli lättare att genomföra sanktionsbeslut genom att regeringens bemyndigande skulle bli så vidsträckt som möjligt. Skälet till det var att sanktionslagen i dess tidigare lydelse varit förhållandevis detaljerad i fråga om regeringens bemyndigande. Sverige hade därför inte alltid omedelbart kunnat genomföra FN-sanktioner av långtgående natur. Det ansågs vara tillräckligt att i bemyndigandet ange de delegeringsbara ämnena i 8 kap. 7 § första stycket regeringsformen, i de delar som kunde antas bli aktuella på sanktionsområdet. Utifrån ett sådant bemyndigande skulle regeringen enbart behöva beakta FN-resolutionerna respektive rådsbesluten och se till att de föreskrifter som meddelades med stöd av bemyndigandet innefattades i det delegerade området. (Se prop. 2009/10:97 s. 16–17 med hänvisning till prop. 1995/96:35 s. 15–16.)

Den nuvarande uppräkningsav 4 § om områden inom vilka regeringen kan meddela föreskrifter framstår som onödigt komplicerad eftersom de olika sanktionsområdena redan följer av ett beslut eller en rekommendation av FN eller ett beslut av EU om internationella sanktioner. Det bör i lagen vara tillräckligt att ange att regeringen får meddela föreskrifter om sådana förbud, skyldigheter och begränsningar som motsvarar de som anges i det beslut eller den rekommendation som föreskrifterna syftar till att genomföra. Regeringens kompetens att meddela föreskrifter, dvs. de delegeringsbara områdena, ska således

i stället följa av de begränsningar som finns i det beslut eller den rekommendation av FN eller det beslut av EU om internationella sanktioner som Sverige är förpliktad att genomföra och som har ett innehåll som är förenligt med 8 kap. 3 § jfr 2 § regeringsformen. Det ska därtill sägas att riksdagen genom sitt godkännande av det föregående förordnandet har möjlighet att kontrollera att regeringen inte överskrider sin kompetens. Med en sådan ordning som nu föreslås undviker man också risken att det uppkommer situationer där de åtgärder som ska genomföras faller utanför den mer detaljerade punktlista som finns i dag.

Förslaget är inte heller avsett att innebära någon ändring i sak eftersom de delegeringsbara områden som anges i 4 § sanktionslagen numera följer av 8 kap. 3 § jfr 2 § regeringsformen.

Med hänsyn till att utredningen föreslår att det beslut eller den rekommendation som det syftar till förordnandet ska motsvara att genomföra, finns det inte längre något behov av ett särskilt undantag för egendom som är avsedd för personligt bruk. Ett sådant undantag skulle ytterst kunna leda till att regeringen föreskriver om undantag vilka inte är förenliga med beslutet eller rekommendationen om internationella sanktioner.

7.5.4 Bestämmelserna om när regeringen ska upphäva ett förordnande eller föreskrifter som meddelats med stöd av ett sådant

Enligt 6 § sanktionslagen ska regeringen så snart som möjligt upphäva ett förordnande enligt 3 § första stycket eller föreskrifter som har meddelats i enlighet med ett sådant förordnande, när och i samma utsträckning som ett sådant beslut eller en sådan rekommendation som avses i 1 § första stycket har upphävts eller upphört att gälla, eller (punkten 1) om förhållandena har ändrats så att syftet med ett sådant beslut som avses i 1 § första stycket 2 inte längre finns kvar (punkten 2). Enligt andra stycket ska regeringen också så snart som möjligt upphäva föreskrifter som har meddelats i enlighet med ett förordnande enligt 3 § första stycket, om förordnandet har upphört att gälla enligt 3 § andra stycket.

De situationer som avses i första stycket 1 är enligt förarbetena både när ett beslut eller en rekommendation de facto har upphävts och när beslut eller rekommendationer om internationella sanktioner, utan att ha upphävts formellt, måste anses ha upphört att gälla genom

att den internationella respekten för dem har urholkats. Den situation som avses i första stycket 2 är enligt förarbetena när syftet med de internationella sanktionerna har ändrats till ett annat än att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Bestämmelsen i andra stycket tillkom för att tydliggöra att regeringen ska upphäva föreskrifter i de fall förordnandet har förfallit enligt 3 § andra stycket. (Jfr prop. 1995/96:35 s. 26.)

Det finns naturligtvis fortsatt ett behov av att regeringen ska upphäva ett förordnande eller en föreskrift som meddelats med stöd av ett beslut eller en rekommendation som upphävts eller upphört. Vidare finns det fortfarande behov av att regeringen så snart som möjligt ska upphäva föreskrifter som grundar sig på ett förordnande som riksdagen inte godkänt.

Däremot bör regeringen inte ha möjlighet att upphäva ett förordnande eller föreskrifter om internationella sanktioner på den grunden att förhållandena har ändrats. Eftersom de internationella sanktionerna som genomförs i svensk rätt alltid har en internationell bakgrund bör det, till undvikande av att Sverige bryter mot sina internationella förpliktelser eller förpliktelser enligt EU-rätten, inte finnas någon möjlighet att göra den bedömningen på nationell nivå.

Som framgår av avsnitt 7.5.2 föreslår utredningen också att kravet på att rådsbeslut som ska genomföras i svensk rätt ska syfta till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet, inte ska föras vidare till den nya lagen. Det finns därför inte heller på den grunden något behov av att föra vidare bestämmelsen om möjligheten att upphäva ett förordnande eller föreskrifter på den grunden att förhållandena har ändrats.

7.5.5 Bestämmelsen om undantag

Enligt 7 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för särskilda fall medge undantag från förbud som har meddelats enligt 4 § eller beslut som har meddelats enligt 5 a §.

I förarbetena till den tidigare sanktionslagen anfördes att syftet med undantagsbestämmelsen var att hindra uppkomsten av oönskade och oförutsedda effekter av sanktioner beslutade eller rekommenderade av FN:s säkerhetsråd. Det konstaterades nämligen att dessa ibland kunde utformas på ett sådant allmänt sätt att de skapade olika problem

vid konfrontation med de nationella rättssystemen. Med hänsyn till att beslut om sanktioner är bindande uttalades att utrymmet för att meddela dispens var mycket begränsat och endast skulle kunna meddelas om det förelåg mycket speciella omständigheter. Som exempel angavs att någon förvärvat en vara i god tro utan att ha insett eller bort inse att varan omfattas av sanktioner och att möjligheterna att därefter på ett lagligt sätt förfoga över varan genom sanktionen skulle bli begränsad. Vidare angavs som exempel att det kunde vara fråga om leverans av varor för humanitära ändamål. (Jfr prop. 1971 nr 77 s. 58–59 och 87–88. Jfr även prop. 1969 nr 78 s. 49, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om vissa sanktioner mot Rhodesia m.m.*)

I 1995 års lagstiftningsärendet infördes även möjligheten för regeringen att delegera beslutanderätten till en förvaltningsmyndighet. I det sammanhanget uttalades bl.a. följande. Dispensgivningen ska ske restriktivt. Undantag från förbud får inte medges när åtgärden kan medföra nytta för den som sanktionerna riktas mot eller i övrigt är ägnad att motverka det allmänna syftet med sanktionen. Sanktioner är i varje enskilt fall unika. Regeringen bör därför i samband med genomförandet av sanktionerna bedöma huruvida delegering till myndighetsnivå är lämplig. Även i fall där regeringen har delegerat dispensgivningen kan frågor av principiell betydelse uppstå. För sådana fall bör man se till att myndigheten kan lämna över ärendet till regeringen för avgörande. Det bör dock ankomma på regeringen att meddela föreskrifter om detta. I vissa fall kan det finnas anledning till samråd med andra myndigheter innan ett dispensärende prövas. Frågor om hur och i vilka fall ett sådant samråd bör äga rum får bedömas av regeringen i samband med att den genomför beslutade sanktioner. (Jfr prop. 1995/ 96:35 s. 19–20.)

Kommerskollegium har utsetts till behörig myndighet att fatta beslut om undantag från internationella sanktioner bl.a. när det gäller exporttillstånd, anmälning av export, frysning avseende juridiska personers egendom, betalningsrestriktioner, 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 som inte nödvändigtvis innefattar export av tjänsten. (Jfr a. prop. s. 20 och 2 § förordning, 2012:990, med instruktion för Kommerskollegium 2 § 9 a. och Kommerskollegiums webbplats.) Undantag regleras i såväl rådsförordningar som rådsbeslut (se t.ex. artikel 5 rådets förordning (EU)2011/753 av den 1 augusti 2011 om restriktiva

åtgärder mot vissa personer, grupper, företag och enheter med anledning av situationen i Afghanistan respektive artikel 1 och 2 i rådets beslut 2011/173/Gusp av den 21 mars 2011 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Bosnien och Hercegovina).

Också i framtiden kan det uppstå behov av att i enstaka fall bevilja dispens från de förbud och skyldigheter som följer av regeringens förordningar. Undantagsregeln bör naturligtvis tillämpas restriktivt och på ett sätt som är förenligt med besluten eller rekommendationerna om internationella sanktioner, men detta synes inte särskilt behöva framhåvas i lagtexten. Undantagsregeln bör därför oförändrad föras vidare till den nya lagen.

7.6 Övriga regler i sanktionslagen som bör föras vidare till den nya lagen

Förslag: Reglerna i sanktionslagen om Tullverkets befogenheter, avtals verkan, interimistiska åtgärder, avvisning och tillkännagivande av rådsförordningar ska föras vidare till den nya lagen.

7.6.1 Bestämmelserna om Tullverkets befogenheter vid överträdelser av förbud mot in- och utförsel

Bestämmelserna i lagen om straff för smuggling

Av 14 § sanktionslagen följer att bestämmelserna i 19–23, 26, 27 och 29 §§ lagen om straff för smuggling gäller vid brott mot ett förbud mot in- eller utförsel av varor eller åtgärder som främjar sådan in- eller utförsel som har föreskrivits enligt 4 § (punkten 1), eller i en sådan förordning om ekonomiska sanktioner som avses i 8 § andra stycket (punkten 2).

Av förarbetena till den tidigare sanktionslagen framgår att skälet till att tullmyndigheterna och tulltjänstemän saknar de befogenheter som i många andra sammanhang tillkommer dem i samband med kontroll av in- eller utförsel förbud är att sanktionslagen innehåller särskilda bestämmelser om påföljd för överträdelser av förbuden. Enligt 27 § lag (1960:418) om straff för smuggling ("varusmuggningslagen") skulle i sådant fall varusmuggningslagens regler inte tillämpas,

om inte annat uttryckligen angavs. För att kontrollen av sanktionslagstiftningens efterlevnad skulle kunna effektiviseras gavs Tullverket samma befogenheter i form av utredning och ingripande, avseende främst sådana brott mot in- och utförsel förbud som avses i sanktionslagstiftningen, som tillkom dem enligt varusmuggningslagen. Det skedde genom en hänvisning i sanktionslagen till bestämmelserna om förundersökning m.m., beslag, husrannsakan, kroppsvisitation och yttlig kroppsbesiktning i 13–19 §§ varusmuggningslagen. (Jfr prop. 1988/89:22, *Om ändring i lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner*, s. 5–6.)

Det ansågs vidare att Tullverket borde kunna ingripa med samma åtgärder redan innan fullbordat brott mot in- eller utförsel förbud miss-tänks vara begånget, särskilt i fråga om utförsel, eftersom sådant brott i allmänhet inte är fullbordat förrän varan förts ut ur Sverige och möjligheten till ett effektivt ingripande därigenom minskat. Det konstaterades att Tullverket i fråga om förbud mot in- eller utförsel av varor normalt hade befogenhet att ingripa på ett tidigt stadium, eftersom försök till varusmuggling var straffbelagt enligt varusmuggningslagen. Samtidigt konstaterades att sanktionslagen inte föreskrev straffansvar för försök, utan att sådana handlingar som typiskt sett betraktas som försökshandlingar enligt sanktionslagen i stället utgör självständiga brott. (Jfr prop. 1988/89:22 s. 7.)

När den nuvarande lagen om straff för smuggling trädde i kraft den 1 januari 2001 ändrades bestämmelsen på så sätt att hänvisningen till bestämmelserna i varusmuggningslagen ersattes med en hänvisning till motsvarande bestämmelser i lagen om straff för smuggling. (Se prop. 1999:2000:124, *En ny smuggningslag m.m.*, s. 24 och 186.)

Förslaget till ny tullbefogenhetslag m.m.

I ett förslag till ny tullbefogenhetslag om utredning och lagföring av brott har Tullbefogenhetsutredningen föreslagit ändringar i 14 § sanktionslagen (se SOU 2022:48, *Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid* och prop. 2023/24:132, *Ny tullbefogenhetslag*). Enligt förslaget, som föreslås träda i kraft den 7 november 2024, ska tullbefogenhetslagen gälla vid brott mot ett förbud mot in- eller utförsel av varor eller åtgärder som främjar sådan in- eller utförsel som har föreskrivits

enligt 4 §, eller (punkten 1) i en sådan förordning om ekonomiska sanktioner som avses i 8 § andra stycket (punkten 2) (se a. prop. s. 82).

Hänvisningen till vissa utpekade bestämmelser i lagen om straff för smuggling i 14 § föreslås således ändras till en generell hänvisning till tullbefogenhetslagen.

Då sanktionslagen i dag bara hänvisar till delar av smugglingslagen och den nya regleringen föreslås gälla generellt kommer det formellt sett att innebära en viss utvidgning av befogenheterna. Eftersom kraven för att få vidta en viss åtgärd i fråga om ändamål, brottets svårhet, proportionalitet m.m. alltid måste vara uppfyllda i det enskilda fallet bör det emellertid inte leda till några förändringar i praktiken. (Jfr a. prop. s. 394.)

Genom den nya tullbefogenhetslagen kommer alla de befogenheter som Tullverket och en tulltjänsteman har enligt den lagen att gälla vid utredning och lagföring av brott mot sanktionslagen. Det är bestämmelserna i 8–11 kap. tullbefogenhetslagen som avses. Som framgår av paragrafen begränsas regleringen till brott mot förbud mot införsel eller utförsel av varor eller åtgärder som främjar sådan införsel eller utförsel. (Jfr a. prop. s. 526.)

Bestämmelsen i 14 § sanktionslagen bör föras vidare till den nya lagen i huvudsak enligt Tullbefogenhetsutredningens förslag

Under förutsättning att förslaget om ändring i 14 § sanktionslagen (med anledning av den nya tullbefogenhetslagen) träder i kraft så ansluter sig utredningen till den bedömning som gjorts i det lagstiftningsärendet. I sådant fall bör dock bestämmelsens utformning anpassas till den föreslagna nya lagen om internationella sanktioner. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen i 14 § förs vidare till den nya lagen med följande lydelse.⁴

Bestämmelserna i tullbefogenhetslagen (2024:000) om utredning och lagföring av brott gäller vid brott mot ett förbud mot in- eller utförsel av varor som har föreskrivits i

1. en föreskrift eller ett beslut enligt denna lag, eller
2. en av unionens förordningar om internationella sanktioner.

Detsamma gäller vid åtgärder som främjar sådan in- eller utförsel.

⁴ Ändringen är föranledd av det syftningsfel som uppstår när man lägger in främjandeledet före de båda punkterna.

För det fall förslaget till tullbefogenhetslag, som föreslås träda i kraft först efter att utredningen lämnat sitt betänkande, av någon anledning inte skulle komma att genomföras bör bestämmelsen i 14 § sanktionslagen föras vidare till den nya lagen oförändrad. En sådan bestämmelse kommer liksom den nuvarande regleringen att omfatta även bestämmelserna i 20 a och 21 a–c samt 26 a §§ lagen om straff för smuggling, som tillkommit efter år 2010 då 14 § sanktionslagen senast ändrades.⁵ I sådant fall bör dock bestämmelsens utformning anpassas till den föreslagna nya lagen om internationella sanktioner, enligt följande.

Bestämmelserna i 19–23, 26, 27 och 29 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling gäller vid

1. brott mot ett förbud mot in- eller utförsel av varor som har föreskrivits i en av unionens förordningar om internationella sanktioner eller en föreskrift eller ett beslut enligt denna lag, eller
2. åtgärder som främjar sådan in- eller utförsel.

7.6.2 Bestämmelsen om civilrättsliga avtals retroaktiva verkan

Av 5 § sanktionslagen följer att förbud som meddelats enligt 4 § även gäller förfaranden eller åtgärder som omfattas av avtal som har träffats innan förbudet trädde i kraft, om regeringen inte föreskriver något annat.

Bestämmelsen härrör från 7 § Rhodesialagen med anledning av motsvarande föreskrifter i en FN-resolution om sanktioner. Även i FN-lagen kom en sådan bestämmelse att införas. I samband med det uttalades att förbud mot vissa handlingar som meddelats av statsmakterna enligt svenska rättsprinciper torde bryta redan ingångna civilrättsliga avtal angående sådana handlingar, under förutsättning att statsmakterna inte uttryckligen meddelat något annat (jfr prop. 1971 nr 77 s. 88–89). I 1995 års lagstiftningsärende rörande sanktionslagen konstaterades att förevarande bestämmelse infördes i tydlighetens intresse (se SOU 1995:28 s. 71). Bestämmelsen kom att ändras endast redaktionellt (se prop. 1995/96:35 s. 25).

Enligt utredningen bör bestämmelsen oförändrad föras vidare till den nya lagen, om inte annat av tydlighetsskäl. Som framgått har reger-

⁵ Det kan emellertid noteras att betydelsen av de nya bestämmelserna för hanteringen av internationella sanktioner enligt sanktionslagen inte berördes i förarbetena.

ingen möjlighet att föreskriva om att annat ska gälla än vad som följer av paragrafen.

7.6.3 Bestämmelserna om interimistiska åtgärder

Av 5 a § första stycket sanktionslagen följer, som framgår ovan av avsnitt 7.3.3, att Finansinspektionen, om FN:s säkerhetsråd eller någon sanktionskommitté under säkerhetsrådet beslutar om frysning och beslutet ska genomföras av EU genom ändring i en redan antagen förordning om ekonomiska sanktioner, snarast möjligt ska besluta om motsvarande åtgärder. Av andra stycket följer att beslutet snarast möjligt ska kungöras i Post- och Inrikes Tidningar. Enligt tredje stycket ska beslutet gälla till dess sanktionerna genomförs av Europeiska unionen.

Av 5 b § första stycket följer att Finansinspektionens beslut enligt 5 a § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Enligt andra stycket krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Bestämmelserna infördes i sanktionslagen den 1 januari 2024 och reglerar tillfälliga nationella åtgärder för att genomföra FN-beslut om frysning av tillgångar till dess att sanktionerna genomförs av EU.

Förhållandena har inte ändrats sedan dess och bestämmelserna bör därför oförändrade föras vidare till den nya lagen om internationella sanktioner.

7.6.4 Bestämmelserna om avvisning

Av 13 § första stycket sanktionslagen följer att för att genomföra sanktioner i enlighet med ett förordnande enligt 3 § första stycket får regeringen meddela föreskrifter om att en utlänning kan avvisas enligt utlänningslagen (2005:716), om utlänningen skäligen kan antas ha hemvist i eller tillhöra en stat, ett område, en juridisk person, en grupp eller en enhet som är föremål för sanktioner enligt 1 § första stycket (punkten 1), och utlänningen har begått eller avser att begå en handling som står i strid med antingen förbud enligt 4 § eller förbud i en sådan förordning om ekonomiska sanktioner som avses i 8 § andra stycket (punkten 2).

Bestämmelsen grundar sig på att det i föregångaren till FN-lagen, Rhodesialagen, fanns en möjlighet till avvisning av en utlänning med anledning av en sådan bestämmelse i ett beslut eller en rekomen-

dation av FN:s säkerhetsråd. Bestämmelsen gjordes fakultativ för att ge en utlänning som kunde åberopa asylrättsliga eller humanitära skäl för inresan möjlighet att resa in i Sverige. Resolutionstexten (se artikel 5(b) i resolutionen av den 29 maj 1968 avseende sanktioner mot Rhodesia) gav också utrymme för undantag från avvisningskravet, med hänsyn till att avvisning av en utlänning rörde elementära mänskliga fri- och rättigheter. (Jfr prop. 1969 nr 78 s. 9–10 och 57–59 och prop. 1971 nr 77 s. 57 och 94.)

Endast handlingar som vidtagits efter det att en internationell sanktion trätt i kraft skulle få föranleda avvisning. Bestämmelsen kunde å andra sidan i princip tillämpas oberoende av var handlingen antogs ha ägt rum eller kunde komma att äga rum. Däremot krävdes inte att utlänningen också var underkastad svensk domstols behörighet. (Jfr prop. 1969 nr 78 s. 58 och prop. 1971 nr 77 s. 94.)

I 1995 års lagstiftningsärende rörande sanktionslagen konstaterades bl.a. följande. Den enda gång som regeringen har förordnat om tillämpning av förevarande bestämmelse var i samband med beslut av FN:s säkerhetsråd om sanktioner mot Rhodesia. I fråga om liknande sanktioner beslutade av FN:s säkerhetsråd mot andra stater eller områden än Rhodesia, har Sverige följt besluten genom viseringar. Det har skett antingen genom att det redan förelegat viseringstvång för medborgare från sanktionsländerna eller genom att regeringen, när det ansetts politiskt motiverat, fattat beslut om att upphäva viseringsfriheten för aktuellt land. Även berörda myndigheter har underrättats om vilka personer som omfattats av sanktioner beslutade eller rekommenderade av FN:s säkerhetsråd och då vägrat visering för dessa personer. (Se SOU 1995:28 s. 104. Se även 2 kap. 3, 8 a och 10 §§ utlänningslagen och 3 kap. 1 § utlänningsförordningen, 2006:97, i fråga om de viseringskrav som numera gäller för utläningar som reser in i eller vistas i Sverige.)

Därefter konstaterades att den dåvarande bestämmelsen om avvisning inte tog sikte på sådana situationer som föreskrevs om avvisning i dåvarande sanktioner beslutade eller rekommenderade av FN:s säkerhetsråd och att även om regeringen endast tillämpat förevarande bestämmelse vid ett tillfälle så kunde behov av bestämmelsen uppstå i framtiden. (Jfr a. betänkande s. 105.)

Bestämmelsen kom i nämnda lagstiftningsärende att ändras på så sätt att föreskrifterna om avvisning även skulle avse en utlänning som skäligen kan antas tillhöra en blockerad stat och som begått eller avser

att begå en handling som står i strid med ett förbud enligt sanktionslagen. Vidare gjordes bestämmelsen tillämplig även på handlingar som står i strid med rådsförordningar. (Jfr prop. 1995/96:35 s. 28.)

I 2009 års lagstiftningsärende rörande sanktionslagen ändrades vidare bestämmelsen på så sätt att begreppet *blockerad stat och tredje land* i första punkten ersattes med *en stat, ett område, en juridisk person, en grupp eller en enhet* som är föremål för sanktioner enligt 1 § första stycket. Genom ändringarna tydliggjordes att regeringens föreskrifter om förbud i sig är allmängiltiga, men syftar till att genomföra internationella sanktioner som beslutats eller rekommenderats av FN eller som beslutats av EU enligt 1 § första stycket sanktionslagen, gentemot ett visst specifikt subjekt. Föreskrifterna skulle då typiskt sett komma att för alla och envar, generellt, förbjuda ett visst handlande i förhållande till ett specifikt subjekt som är föremål för sanktioner. (Se prop. 2009/10:97 s. 19 och 27–28.)

Det konstaterades i förarbetena att det vare sig i detta eller andra lagstiftningsärenden varit aktuellt att utvidga kretsen av utlänningar som kan avvisas med stöd av förevarande bestämmelse till att inkludera även en utlänning som själv är föremål för sanktioner. I det sammanhanget uttalades att avvisning enligt förevarande bestämmelse tar sikte på det speciella fallet att en utlänning agerar på ett sätt som bryter mot förbud huvudsakligen i förhållande till ett subjekt som är föremål för internationella sanktioner. Vidare uttalades att ett sådant brott är möjligt även i förhållande till en sammanslutning som utlänningen själv tillhör, därav lagens formulering. Det angavs att omständigheter som rör det faktum att utlänningen själv är föremål för sanktioner i normalfallet beaktas inom ramen för avvisning enligt den särskilda utlänningslagstiftningen, inte inom ramen för avvisning enligt sanktionslagen. (Jfr a. prop. s. 29–30.)

När det sedan gäller hänvisningen i 13 § sanktionslagen till utlänningslagen så följer av 8 kap. 3 § utlänningslagen att en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas om det med stöd av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att han eller hon får avvisas (punkten 5)⁶. Någon motivering till bestämmelsen finns inte i förarbetena (se prop. 2004/05:170, *Ny instans- och processordning i utlännings- och*

⁶ Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 4 kap. 2 § i den tidigare utlänningslagen (1989:529), vilken motsvaras av tidigare 29 § i densamma, som i sin tur motsvaras av 19 § utlänningslag (1954:193).

medborgarskapsärenden, s. 288, prop. 1988/89:86, *Med förslag till utlänningslag m.m.*, s. 161 och prop. 1979/80:96, *Med förslag till ny utlänningslag m.m.*, s. 96–97).

Även om bestämmelsen i praktiken hittills inte kommit att tillämpas mer än vid något enstaka tillfälle så kan det inte uteslutas att bestämmelsen har en praktisk funktion att fylla i de fall det finns situationer som inte kan lösas genom viseringar. De beslut och rekommendationer om internationella sanktioner som regeringen genomför genom att meddela föreskrifter reglerar inte heller förevarande fråga. Bestämmelsen bör följaktligen föras vidare till den nya lagen.

När det däremot gäller begreppen *en stat*, *ett område*, *en juridisk person*, *en grupp* eller *en enhet* så kan dessa jämföras med sanktionsdirektivets definitioner. Enligt artikel 2(2) så avses med *angivna personer, enheter eller organ* de fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är föremål för unionens restriktiva åtgärder. Någon närmare definition av dessa finns inte i direktivet. I förarbetena diskuterades och exemplifierades begreppens innebörd och det konstaterades att de förekommer i olika unionsrättsakter. Man fann dock att en mer detaljerad och uttömmande definition av begreppen *grupp* och *enhet* svårligen lät sig göras, vare sig direkt i lagtext eller i förarbetena och att systemet i sig måste innefatta en viss flexibilitet. (Jfr prop. 2009/10:97 s. 20–23.) För att begreppen i lagen ska vara förenliga med direktivet, föreslås att begreppet *ett organ* läggs till när det gäller vilka som kan bli föremål för internationella sanktioner.

7.6.5 Bestämmelsen om tillkännagivande

Enligt 15 § sanktionslagen ska regeringen i Svensk författningssamling ge till känna vilka förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska unionen och för vilka straffansvar gäller här i landet direkt enligt 8 § andra stycket.

Som anförts i avsnitt 6.2.2 så har tillkännagivandet en rent upplysande funktion och innebär inte någon normgivning. Det var straffbestämmelsernas särskilda karaktär och konstruktion i sanktionslagen som ansågs motivera kravet på information om vilka av unionens förordningar om ekonomiska sanktioner som var straffbara vid överträdelse. (Jfr prop. 1994/95:97, *Ändring i lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner*, s. 17.)

I senare lagstiftningssammanhang ansågs i SOU 2006:41 att ordningen med tillkännagivanden i SFS var svåröverskådlig och besvärlig att upprätthålla, utan att detta förklarades närmare. Därför föreslogs att tillkännagivandet skulle begränsas till att avse rådsförordningar, vilket skulle innebära att regeringen endast skulle komma att tillkänna de centrala EG-förordningarna på området och inte t.ex. ändringar i en sanktionslista, som i flertalet fall beslutats av kommissionen. (Jfr a.a. s. 230–231.) Regeringen valde dock att inte genomföra förslaget. I stället lämnades paragrafen oförändrad, utan att några närmare skäl för det angavs (jfr prop. 2009/10:97 s. 30).

Området för internationella sanktioner karaktäriseras av att det förekommer normer på flera nivåer. Det framstår vidare som tydligt att det inte alltid är lätt att hitta fram till de relevanta normerna. Det finns därför behov av att underlätta för den enskilde att få upplysning om vilka sanktionsregimer som är relevanta, särskilt mot bakgrund av att lagen innehåller straffbestämmelser, vilket gör att det ställs särskilda krav på rättssäkerhet och förutsebarhet.⁷

Tillkännagivanden kan användas när det finns behov av att upplysa en större krets om faktiska förhållanden. Det är således inte fråga om normgivning. Ett tillkännagivande kan inte upphävas, utan måste ersättas av ett nytt tillkännagivande om det ska ha ett annat innehåll. Det går alltså inte att publicera ett ändringstillkännagivande. Om informationen i ett tillkännagivande är inaktuell och inte ska ersättas med någon annan information, går det att i ett nytt tillkännagivande låta det gamla tillkännagivandet utgå. (Jfr Gröna boken, Riktlinjer för författningsskrivning, Statsrådsberedningen, Regeringskansliet, Ds 2014:1, s. 14 och 110.)

När rådsbeslut genomförs genom föreskrifter utfärdade av regeringen anges dessa inte i ett tillkännagivande. Från förutsebarhetssynpunkt skulle det vara en fördel om alla regleringar som ligger till grund för straffansvar skulle anges i tillkännagivandena. Det synes i och för sig inte finnas några begränsningar i fråga om vilken typ av information som kan ges till känna. I och med att det redan i sanktionslagen upplyses om de rådsförordningar som kan föranleda straffansvar så skulle det kunna argumenteras för att det vore värdefullt om det i till-

⁷ Samtliga beslut och rekommendationer om internationella sanktioner är dock möjliga att finna på Europeiska unionens officiella webbplats eller på Svensk författningssamlings (SFS:s) webbplats.

kännagivande enligt bestämmelsen upplystes om vilka svenska regeringsförordningar som finns på området.

Det torde emellertid inte förekomma att ett tillkännagivande avser också svenska föreskrifter och beslut. En sådan upplysning kan också väcka frågor av principiell synpunkt, bl.a. om inte svenska föreskrifter måste anses ha tillkännagivits på tillräckligt sätt genom publiceringen i SFS. Vi föreslår därför inte att tillkännagivandet ska omfatta de svenska föreskrifterna. För att göra regleringen på området överblickbar bör emellertid en upplysning om vilka föreskrifter och beslut som finns på området samlas på regeringens webbplats. En upplysning om att det finns sådan information på webbplatsen kan då tas in i tillkännagivandet. Förevarande bestämmelse bör mot denna bakgrund oförändrad föras vidare till den nya lagen.

I sammanhanget kan noteras att det senaste tillkännagivandet (2004:1360) inte är uppdaterat. Det saknar flera rådsförordningar och det innehåller flera rådsförordningar som inte längre är i kraft. För att ett tillkännagivande ska kunna fylla sin funktion är det angeläget att det uppdateras genom att regeringen meddelar ett nytt tillkännagivande, och det kan inte uteslutas att underlåtenheten att uppdatera tillkännagivandet skulle kunna få straffrättsliga konsekvenser om en tillämpning av 24 kap. 9 § brottsbalken aktualiseras.

7.7 Förslag till ändringar gällande annan lagstiftning

7.7.1 Förslag till ändring i 2 kap. 5 § brottsbalken

Förslag: Hänvisningen i 2 kap. 5 § andra stycket 4 g brottsbalken ska uppdateras så att den avser brott enligt den nya lagen om internationella sanktioner.

Som framgått av avsnitt 7.1 föreslår utredningen att det införs en ny lag om internationella sanktioner. Det finns, till följd av detta, behov av att uppdatera den hänvisning som i dag görs i 2 kap. 5 § andra stycket 4 g brottsbalken till brott enligt 8 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner. Hänvisningen bör ändras så att den avser brott enligt 3–5 och 7–10 §§ i den nya lagen.

7.7.2 Förslag till ändring i 8 kap. 3 § utlänningslagen

Förslag: Hänvisningen i 8 kap. 3 § första stycket 5 utlänningslagen ska uppdateras så att en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas om det med stöd av den nya lagen om internationella sanktioner har föreskrivits att han eller hon får avvisas.

Som framgår av avsnitt 7.1 föreslår utredningen att det införs en ny lag om internationella sanktioner. Det finns, till följd av detta, behov av att uppdatera den hänvisning som görs i 8 kap. 3 § första stycket 5 utlänningslagen till den nya lagen om internationella sanktioner.

7.7.3 Förslag till ändring i lagen om frysning av tillgångar

Förslag: I 4 § lagen om frysning av tillgångar ska ett nytt andra stycke införas som anger att ett beslut om frysning enligt första stycket 1 och 2 får meddelas också om misstanken eller domen gäller brott enligt den tidigare lagen om terroristbrott, rekryteringslagen eller finansieringslagen.

Straffregleringen i 19 § ska anpassas till den som föreslås i nya sanktionslagen. Det betyder att straffminimum för brott av normalgraden ska vara allmänt fängelseminimum och att straffmaximum för brott av normalgraden höjs från fängelse i högst två år till fängelse i högst tre år. Det ska gälla för såväl uppsåtliga som grovt oaktsamma gärningar. Straffmaximum för grovt oaktsamma gärningar höjs därmed från fängelse i högst sex månader till fängelse i högst tre år, vilket innebär att första stycket andra meningen utgår.

Det grova brottet ska på motsvarande sätt som i den nya sanktionslagen ges ett straffminimum om fängelse i två år och ett straffmaximum om fängelse i sex år. Endast uppsåtliga gärningar ska kunna bedömas som grovt brott.

Härtill ska ringa brott kriminaliseras. Straffskalan för det ringa brottet ska vara böter eller fängelse i högst sex månader.

Den nuvarande undantagsregeln för ringa fall ska vidare ändras på så sätt att en gärning inte ska utgöra brott om den avser humanitärt bistånd, verksamhet till stöd för grundläggande mänskliga behov eller annat sådant stöd.

Vidare ska det undantag som avser medhjälp och anstiftan i andra stycket slopas och försök till brott enligt lagen om frysning av tillgångar kriminaliseras genom att en ny paragraf införs.

Slutligen ska det i en ny paragraf införas en särskild åtalsprövningsregel med avseende på ringa fall och försök till sådant brott och det ska också införas en paragraf som möjliggör förverkande av egendom som varit föremål för brott hos gärningsmannen eller någon som medverkat till brottet även om egendomen tillhör någon annan.

I 4 § första stycket lagen om frysning av tillgångar hänvisas i punkterna 1 och 2 endast till brott enligt den nuvarande terroristbrottslagen. Brotts som har begåtts före den lagens ikraftträdande ska emellertid bedömas enligt den tidigare lagen om terroristbrott, rekryteringslagen och finansieringslagen. Detta framstår som ett förbiseende.

För att åtgärda den uppkomna bristen i lagstiftningen bör det läggas till ett nytt andra stycke enligt vilket ett beslut om frysning enligt första stycket 1 och 2 får meddelas också om misstanken eller domen gäller brott enligt den tidigare lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet eller lagen (2002:444) om finansiering av särskilt allvarlig brottslighet.

I kommittédirektiven hänvisas till att det i lagrådsremissen angående lagen om frysning av tillgångar anförts att genomförandet av sanktionsdirektivet sannolikt kommer innebära behov av förändringar av sanktionslagens straffbestämmelse och att det då får övervägas om det innebär att även straffbestämmelsen i lagen om frysning av tillgångar bör ändras.

Av 19 § första stycket följer att den som uppsåtligen bryter mot ett beslut om frysning enligt 4 § döms till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Den som begår gärningen av grov oaktsamhet döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Av andra stycket följer att i ringa fall ska det inte dömas till ansvar enligt denna paragraf. Det ska inte heller dömas till ansvar för anstiftan av eller medhjälp till en gärning som avses i paragrafen.

Lagen om frysning av tillgångar utgör en interimistisk lagstiftning i avvaktan på att den FN-resolution som den genomför ska beslutas av EU. Därefter kommer den nya lagen om internationella sanktioner

att bli tillämplig. För närvarande kommer vidare straffbestämmelserna i den nya lagen om internationella sanktioner att bli tillämpliga på överträdelse mot interimistiska förbud enligt 20 §, medan straffbestämmelsen i 19 § lagen om frysning av tillgångar blir tillämplig på överträdelse av beslut enligt 4 § lagen om frysning av tillgångar. I syfte att uppnå en bättre överensstämmelse mellan nämnda lagstiftningar föreslår utredningen att straffskalorna i 19 § lagen om frysning av tillgångar anpassas till den nya lagen om internationella sanktioner. Det ska ske genom att straffminimum för brott av normalgraden ska vara allmänt fängelseminimum och att straffmaximum höjs från fängelse i högst två år till fängelse i högst tre år. Det ska gälla för såväl uppsåtliga som grovt oaktsamma gärningar. Straffmaximum för grovt oaktsamma gärningar höjs därmed från fängelse i högst sex månader till fängelse i högst tre år. Vidare ska straffminimum för grova brott som begåtts uppsåtligen höjas till fängelse i två år och straffmaximum till fängelse i högst sex år.

På motsvarande sätt som i den nya lagen om internationella sanktioner föreslås att brott, som med hänsyn till egendomens värde eller övriga omständigheter vid brottet är att anse som ringa, kriminaliseras. Liksom i den nya lagen om internationella sanktioner ska det emellertid införas en särskild åtalprövningsregel med avseende på ringa brott och försök till sådant brott.

Den undantagsregel som finns i dag och som innebär att det i ringa fall inte ska dömas ansvar bör vidare ändras så att den motsvarar den som föreslås i den nya lagen om internationella sanktioner.

Vidare bör, på samma sätt som i den nya lagen om internationella sanktioner, den undantagsregel avseende ansvar för anstiftan och medhjälp slopas. Eftersom fängelse ingår i straffskalan för brott enligt 19 § lagen om frysning av tillgångar behöver det inte särskilt föreskrivas om att medhjälp och anstiftan till brott enligt lagen ska vara straffbart (jfr 23 kap. 4 § första stycket brottsbalken). På samma sätt som i lagen om internationella sanktioner bör försök till brott enligt lagen kriminaliseras (se 23 kap. 1 § brottsbalken).

Slutligen bör det, på samma sätt som i den nya lagen om internationella sanktioner, införas en bestämmelse som möjliggör förverkande av egendom som varit föremål för brott hos gärningsmannen eller någon medverkande även om egendomen tillhör någon annan.

7.7.4 Behovet av ändringar i övriga författningar m.m.

Bedömning: Det finns ett antal förordningar som till följd av förslaget om att det ska införas en ny lag om internationella sanktioner behöver uppdateras.

Det finns ett antal förordningar som till följd av förslaget om att det ska införas en ny lag om internationella sanktioner behöver uppdateras. De förordningsbestämmelser och bilagor till förordningar som behöver uppdateras är följande:

- 5 § i förordning (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter,
- 1 § i förordning (2014:1447) om tillämpning i fråga om Ryssland av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner,
- 1 § i förordning (2007:703) om tillämpning i fråga om Iran av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner, och
- bilagorna till förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet och offentlighets- och sekretessförordning (2009:641).

I det sammanhanget kan nämnas att det finns några förordningar som bygger på unionsrättsakter som inte längre är i kraft. Det gäller följande förordningar:

- förordningen (2011:66) om tillämpning i fråga om Demokratiska folkrepubliken Korea av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner och förordningen (2011:67) om vissa sanktioner mot Demokratiska folkrepubliken Korea, och
- förordningen (2012:113) om tillämpning i fråga om Libyen av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner och förordning (2012:114) om vissa sanktioner mot Libyen.

Det kan noteras att det saknas föreskrifter som genomför rådsbeslut, se t.ex. rådets beslut 2011/173/Gusp av den 21 mars 2011 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Bosnien och Hercegovina.

7.8 Frågan om ändring av straffskalor i närliggande lagstiftning

Bedömning: Det saknas behov av att ändra straffskalorna i närliggande lagstiftning.

Vår bedömning är att de straffskalor som föreslås för sanktionsbrott, sanktionsförseelse och grovt sanktionsbrott inte motiverar någon förändring av straffskalorna för andra brott än de som berörts i det föregående (se avsnitt 7.7.2). Regleringen i annan lagstiftning tar sikte på delvis andra typer av överträdelser där andra överväganden gör sig gällande. I den mån en överträdelse enligt sanktionslagen också utgör brott enligt annan lagstiftning (t.ex. enligt brottsbalken, smugglingslagen eller lagen, 2000:1064, om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd) torde det vidare i många fall förhålla sig så att det ska dömas i brottskonkurrens, dvs. både för brottet enligt den nya lagen om internationella sanktioner och enligt den andra lagstiftningen.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 20 maj 2025. Genom lagen (2025:000) om internationella sanktioner ska lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner upphävas. Den äldre lagen ska dock fortfarande gälla i fråga om sådana förordnanden, föreskrifter och undantag som regeringen har meddelat med stöd av den lagen. Detsamma ska gälla beslut om interimistiska förbud som Finansinspektionen meddelat med stöd av den lagen.

Skälen för förslaget

Med hänsyn till den tid som kan antas behövas för den fortsatta beredningen av de förslag som lämnas och med beaktande av de krav som följer av direktivet föreslås att lagstiftningen ska träda i kraft den 20 maj 2025.

Bestämmelserna i 2 kap. 10 § regeringsformen och 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken innebär att straffrättsliga bestämmelser och bestämmelser om förverkande (jfr 1 kap. 8 § brottsbalken) inte får ges retroaktiv verkan till den tilltalades nackdel. Detta gäller utan lagstiftning i frågan. Några särskilda övergångsbestämmelser bedöms därför inte vara påkallade i nämnda avseende.

Den äldre lagen ska dock fortfarande gälla i fråga om sådana förordnanden, föreskrifter och undantag som regeringen har meddelat med stöd av den lagen. Detsamma ska gälla beslut om interimistiska förbud som Finansinspektionen meddelat med stöd av den lagen.

Övriga ändringar gäller från ikraftträdandet och kräver därför inga övergångsbestämmelser.

9 Konsekvensbeskrivning

Bedömning: Den föreslagna lagstiftningen bedöms föranleda kostnadsökningar som inte är större än att de kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Förslagen kommer inte att leda till några beaktansvärda intäkter för staten.

Förslagen bör leda till fler åtal och fällande domar i större utsträckning än den tidigare lagstiftningen, som kommer att fungera allmänpreventivt i fråga om brott mot internationella sanktioner. Förslagen bör också underlätta för de myndigheter som misstänker brott mot internationella sanktioner att hantera sådan brottslighet och förenkla tillämpningen av lagstiftningen, vilket i sin tur bör leda till ökad lagföring. Detta kan åtminstone i någon mån antas leda till en ökad efterlevnad av den aktuella lagstiftningen.

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) ska, om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering.

Av 15 a § följer att om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagens kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Utredaren ska enligt kommittédirektiven redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–

15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren särskilt analysera förslagets effekter för rättsväsendets myndigheter. (Jfr även 16 § kommittéförordningen.)

Nuvarande statistik och erfarenheter utvisar att antalet utredningar och lagföringar av sanktionsbrott är mycket begränsat. Som framgått ovan (se avsnitt 3.1) är syftet med sanktionsdirektivet att säkerställa en effektiv tillämpning av unionens internationella sanktioner genom att dels fastställa gemensamma minimiregler om brottsrekvisit för gärningar som innebär en överträdelse av dessa, dels införa effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder för överträdelser och kringgåenden av dem. Detta får i sin tur antas syfta till att antalet utredningar och lagföringar av överträdelser av internationella sanktioner ska öka samt att straffen för de brott som lagförs ska skärpas (se avsnitt 7.4.3). De lagändringar som föreslås syftar till att uppfylla direktivets krav, även om vissa förslag går längre än vad direktivet kräver.

Som vidare framgått ovan innebär våra förslag att omfattningen på det kriminaliserade området ökar något i förhållande till den nuvarande sanktionslagen med hänsyn till att ringa fall av sanktionsbrott (sanktionsförseelse) och medhjälp och försök till sanktionsbrott kriminaliseras (se avsnitt 7.4.1 och 7.4.6). Förslagen innebär vidare straffskärpningar för sanktionsbrott av normalgraden och grovt sanktionsbrott. De innebär också att flera fall av sanktionsbrott av normalgraden ska kunna bedömas som ett särskilt brott, upprepat sanktionsbrott, med en strängare straffskala (se avsnitt 7.4.3 och 7.4.4).

Förslaget om anmälningsskyldighet av brottsmisstankar (se avsnitt 7.4.8.) antas innebära att anmälningarna kommer att bli fler, vilket i sin tur kan förväntas leda till fler åtal och fällande domar. Förslaget om att Polismyndigheten ska utses till behörig myndighet för att leda ett samverkansråd mellan vissa utpekade myndigheter i syfte att öka efterlevnaden av sanktioner och möjliggöra en effektiv myndighetssamverkan (se avsnitt 6.14), syftar också till att brott mot internationella sanktioner ska kunna förebyggas och lagföras på ett effektivare sätt. Det kan i detta sammanhang noteras att Polismyndighetens uppdrag skulle kunna kräva ökade kostnader som inte ryms inom ramen för dess befintliga anslag. Den frågan ligger dock inte inom ramen för utredningens uppdrag.

Om regeringen meddelar föreskrifter som innebär att tillämpningsområdet för förordningen (2021:949) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden utökas genom att ytterligare myndigheter utses som ska ansvara för att hantera rapporter om missförhål-

landen på sanktionsområdet, är detta förenat med ökade kostnader för dessa myndigheter, särskilt för de som inte redan i dag har ett tillsynsansvar inom andra områden (se avsnitt 6.13.7 och jfr SOU 2020:38, *Ökad trygghet för visselblåsare*, s. 330 och 642–648.) Även konsekvenser i form av ökad tids- och resursåtgång för myndigheter som ska samarbeta och samråda med varandra i frågor som rör internationella sanktioner är tänkbara.

För det fall regeringen meddelar föreskrifter som innebär krav på att myndigheter ska utöka statistikföring (se avsnitt 6.16.), skulle även det kunna innebära ökade kostnader för myndigheterna eftersom det inte är givet att deras befintliga system för statistikföring är anpassade för detta.

Med hänsyn till karaktären på många av de överträdelser av internationella sanktioner som är kriminaliserade, kan utredningarna av dessa ofta antas vara svårutredda och resurskrävande.

Det ovan sagda kommer naturligtvis leda till en högre belastning, särskilt på de myndigheter som arbetar med utredning och lagföring av brott, liksom på Kriminalvården. Det är dock inte möjligt att med någon säkerhet uppskatta hur många förundersökningar, åtal och domstolsförhandlingar samt lagföringar som kommer att bli resultatet av våra förslag. Inte heller är det med någon säkerhet möjligt att uppskatta ökningen av behovet av offentliga försvarare och målsägandebiträden.

Det är därmed inte heller möjligt att med någon säkerhet uppskatta hur stora de tillkommande kostnaderna för staten kommer att bli.

Vår bedömning är, trots vad som nu har sagts, att de sammanlagda kostnadsökningarna som våra förslag föranleder inte bör bli större än att de kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Vidare kan de föreslagna ändringarna antas medföra vissa kostnader för information, utbildning och andra liknande insatser hos de myndigheter som berörs av internationella sanktioner. Även dessa kostnader bör dock rymmas inom nuvarande anslag för respektive myndighet.

I övrigt leder våra förslag inte i sig till några kostnadsökningar.

De straffskärpningar som föreslås bör i större utsträckning än i dag fungera allmänpreventivt genom att fysiska personer och företrädare för juridiska personer avskräcks från att begå brott mot internationella sanktioner. Våra förslag underlättar för de myndigheter som misstänker brott mot internationella sanktioner att bekämpa sådan brottslighet genom den anmälningsplikt som införs.

Förslagen bör även förenkla tillämpningen av lagstiftningen på området för både de brottsbekämpande myndigheterna och domstolarna,

vilket i sin tur bör leda till ökad lagföring. En förenklad tillämpning av lagstiftningen kan också antas leda till en ökad efterlevnad av den.

Förslagen kommer inte att leda till några beaktansvärda intäkter för staten.

Vi bedömer att våra förslag i huvudsak inte får några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (jfr 15 § kommittéförordningen).

10 Författningskommentarer

10.1 Förslaget till lag om internationella sanktioner

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller straffrättsliga bestämmelser om överträdelse av internationella sanktioner som beslutats eller rekommenderats av Förenta nationerna eller som beslutats av Europeiska unionen. Lagen innehåller också bestämmelser om hur internationella sanktioner som inte gäller direkt här i landet ska genomföras i svensk rätt.

Lagen genomför 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.

Paragrafen motsvarar i huvudsak den nuvarande 1 § och anger vad lagen innehåller.

Bestämmelsen i *första stycket första meningen* talar om att lagen innehåller straffrättsliga bestämmelser om överträdelse av internationella sanktioner som beslutats eller rekommenderats av Förenta nationerna eller av Europeiska unionen. Med ”sanktioner som beslutats eller rekommenderats av Förenta nationerna” åsyftas sådana sanktioner som antingen beslutats eller rekommenderats av FN:s säkerhetsråd enligt artikel 39 och 41 i FN-stadgan (se vidare om detta ovan i kapitel 4 och i författningskommentaren till 2 § första stycket).

Med ”sanktioner som beslutats av Europeiska unionen” åsyftas sanktioner som beslutats av EU inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) enligt avd. V, artikel 29 i Fördraget om Europeiska unionen (FEU) (*rådsbeslut*) och enligt artikel 215 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) (*rådsförfordningar*) (se vidare om detta ovan i 4 kap. och i författningskommentaren till 2 § första stycket).

Som framgår av kapitel 4 genomförs FN-beslut om internationella sanktioner i regel via EU, vilket innebär en viss överlappning mellan de båda kategorierna.

Bestämmelsen i *första stycket andra meningen* anger att lagen också innehåller regler om *hur* internationella sanktioner, som har beslutats genom ett rådsbeslut, men inte genom en rådsförordning och därför inte gäller direkt här i landet, ska genomföras i svensk rätt.

I *andra stycket* tydliggörs att lagen genomför sanktionsdirektivet (se vidare om direktivet ovan i 3 kap.).

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

2 § Med *internationella sanktioner* avses i denna lag en restriktiv åtgärd som har

1. beslutats eller rekommenderats av Förenta nationernas säkerhetsråd i överensstämmelse med Förenta nationernas stadga, eller

2. beslutats i överensstämmelse med de särskilda bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i Fördraget om Europeiska unionen eller i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eller enligt motsvarande tidigare bestämmelser.

Med *angivna personer, enheter eller organ* avses i denna lag de fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är föremål för internationella sanktioner.

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 § såtillvida att den innehåller förklaringar av vissa termer som används i lagen. Till sitt innehåll är den emellertid helt ny.

I *första stycket* definieras vad som avses med *internationella sanktioner* i den nya lagen. Definitionen bygger på att det kan vara fråga om restriktiva åtgärder beslutade av antingen FN:s säkerhetsråd eller av EU.

Enligt *punkten 1* avses med *internationella sanktioner* en restriktiv åtgärd som har beslutats eller rekommenderats av FN:s säkerhetsråd i överensstämmelse med FN-stadgan. FN:s säkerhetsråd kan besluta eller rekommendera internationella sanktioner enligt artiklarna 39 och 41 i FN-stadgan. Dessa kan avse alla slags icke-militära sanktioner i syfte att upprätthålla internationell fred och säkerhet.

Enligt *punkten 2* avses med *internationella sanktioner* även en restriktiv åtgärd som har beslutats i överensstämmelse med de särskilda bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i Fördraget om Europeiska unionen eller i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Internationella sanktioner kan antas av EU

enligt artikel 29 i FEU (*rådsbeslut*) eller artikel 215 i FEUF (*rådsförordningar*) eller enligt motsvarande, tidigare gällande, bestämmelser.

Vad som utgör motsvarande tidigare gällande bestämmelser kan beskrivas enligt följande. Rådsbesluten antogs tidigare enligt artikel J (avd. 5 om den gemensamma utrikes – och säkerhetspolitiken, Maastricht, 1992), artikel 15 (Nice, 2002) och artikel 29 (Lissabon, 2009) FEU. Rådsförordningar antogs tidigare enligt artikel 228 a i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen ("FEG") (Rom, 1992) och artikel 301 i FEG (Nice, 2002). Före den 1 december 2009 kunde rådsförordningar även antas med stöd av artikel 60 i FEG (tidigare artikel 73 c eller g, Rom, 1992) eller artikel 301 i FEG, eller någon av dessa artiklar i kombination med artikel 308 i FEG (tidigare artikel 235, Rom, 1992).

Av *andra stycket* följer att med *angivna personer, enheter eller organ* avses i denna lag de fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är föremål för internationella sanktioner. Definitionen motsvarar i huvudsak den som anges i artikel 2(2) i direktivet. De som är föremål för internationella sanktioner listas i en bilaga till varje beslut eller rekommendation om internationella sanktioner. I bilagan anges namn och identifieringsuppgifter på de personer som omfattas av internationella sanktioner, tillsammans med de särskilda skälen för att dessa personer förts upp på den aktuella listan. Europeiska unionens råd eller EU-kommissionen ansvarar för att ändra dessa bilagor och gör detta genom rättsakter som offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning (EUT). De sanktionsbelagda personernas namn och identifieringsuppgifter anges också i EU:s s.k. sanktionskarta och i databasen över finansiella sanktioner. I listan över personer som omfattas av sanktioner kan ingå en rad olika "mål", däribland enskilda personer, företag, paramilitära styrkor, militära fraktioner, statliga organ och internationellt ej erkända enheter samt grupper av alla slag, inbegripet falska välgörenhetsorganisationer. (Se Europeiska kommissionens tillkännagivande, Vägledande not om tillhandahållande av humanitärt bistånd i överensstämmelse med EU:s restriktiva åtgärder (sanktioner), Bryssel den 30.6.2022, C(2022) 4486 final, s. 12.)

När det gäller innebörden av *fysiska* eller *juridiska* personer så avses den betydelse som dessa begrepp har enligt svensk rätt.

Vad gäller innebörden av *enhet* så tillämpas det i beslut om internationella sanktioner parallellt med begreppet juridisk person och kan många gånger avse t.ex. en myndighet. Begreppet enhet kan också

i beslut om internationella sanktioner användas vid sidan av begreppet *grupp*, så som t.ex. en terroristgrupp. (Jfr prop. 2009/10:97, *Ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner*, s. 21–22.)

I vissa beslut om internationella sanktioner förekommer också begreppet *organ* ("body"), i betydelsen enhet (se a. prop. s. 21). Begreppet *organ* torde i de flesta fall användas parallellt med begreppet juridisk person i bemärkelsen organisationer eller ekonomiska eller ideella föreningar.

Utpekandet av angivna personer kan även i vissa fall vara generellt utformat, dvs. det är inte nödvändigt att det pekas ut några individuella subjekt, se t.ex. 6 § i förordningen (2007:704) om vissa sanktioner mot Iran, av vilken det framgår att det inte utan tillstånd är tillåtet att till iranska personer, enheter eller organ eller för användning i Iran, tillhandahålla viss materiel och teknik samt vissa tjänster.

Exakt vilken av dessa breda kategorier som de listade subjekten tillhör anges som regel inte i besluten om internationella sanktioner. En tänkbar förklaring till detta är att det många gånger är fråga om subjekt som inte bildas – och sedermera klassificeras – på samma sätt i det land i vilket det verkar, som det kanske skulle göra enligt europeiska rättstraditioner, eller att osäkerhet råder om vilken kategori det kan hänföras till. En annan faktor är att sammanslutningar kan bildas utan att iaktta och/eller uppfylla befintliga formkrav i det land som dess medlemmar huvudsakligen uppehåller sig i; ibland kan taktiken rentav vara att inte uppfylla formkraven. Vilken juridisk form de grupper, enheter eller organ som listats på detta sätt har är sällan uppenbart, än mindre om denna motsvarar något som i svensk rätt kan anses utgöra en juridisk person. Detta kan dock inte tillåtas bli avgörande för bedömningen huruvida subjektet kan bli föremål för sanktioner. (Jfr a. prop. s. 21–22.) Frågan är i ett tillämpningsperspektiv inte avgörande; de kategorier som omfattas av lagtexten är avsedda att sammantaget vara heltäckande.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.2.

Straffrättsliga och straffprocessuella bestämmelser

Straffansvar

3 § För sanktionsbrott döms till fängelse i högst tre år den som, uppsåtligt eller av grov oaktsamhet, i strid med en skyldighet, ett förbud eller en begränsning enligt en av unionens förordningar om internationella sanktioner eller enligt en föreskrift eller ett beslut som meddelats enligt denna lag

1. direkt eller indirekt tillgängliggör egendom för, eller till förmån för, angivna personer, enheter eller organ,

2. underlåter att frysa egendom som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av angivna personer, enheter eller organ, eller

3. gör det möjligt för angivna personer att resa in på eller transitera genom en medlemsstats territorium.

Detsamma gäller den som i strid med ett sådant förbud eller en sådan begränsning eller skyldighet

1. tillhandahåller finansiella eller andra tjänster eller bedriver finansiell verksamhet,

2. inleder eller fortsätter att genomföra transaktioner med en tredje stat, en tredje stats organ eller enheter eller organ som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av en tredje stat eller av en tredje stats organ, eller

3. importerar, exporterar, säljer, köper, överför eller annars handlar med varor, transiterar eller transporterar varor eller tillhandahåller förmedlingstjänster, tekniskt bistånd eller andra tjänster som rör dessa varor.

Paragrafen är ny, men har sin huvudsakliga motsvarighet i nuvarande 8 §. Bestämmelsen genomför artikel 3(1) a)–g) i sanktionsdirektivet, som reglerar vilka överträdelse av internationella sanktioner beslutade eller rekommenderade av FN eller beslutade av EU, som är kriminaliserade.

De internationella sanktionerna kan utgöras av *förbud, skyldigheter eller begränsningar* som anges i beslutet eller rekommendationen om internationella sanktioner. Dessa kan vara individuellt riktade till sådana personer, enheter eller organ som anges i en bilaga till varje beslut eller rekommendation. Vidare kan sanktionerna vara sektorsspecifika genom att de inriktar sig på vissa typer av affärsverksamheter inom särskilda ekonomiska sektorer.¹

Eftersom internationella sanktioner enligt *unionens förordningar om internationella sanktioner (rådsförordningar)* är direkt tillämpliga här i landet, krävs inget svenskt genomförande. När det däremot gäller FN-sanktioner, som inte genomförts genom rådsförordningar, eller sanktioner som beslutats av EU endast genom *rådsbeslut*, dvs. utan att

¹ Se Kommissionens tillkännagivande, a.a., s. 9.

det meddelats någon rådsförordning, krävs att dessa genomförs i svensk rätt. Det sker genom att regeringen meddelar *föreskrifter* enligt bestämmelserna i 15–17 §§ i denna lag. Sanktionerna kan även framgå av sådana interimistiska *beslut* som meddelas med stöd av 20 § i denna lag.

Vilka rådsförordningar som gäller framgår av det tillkännagivande som regleras i 24 §. De nationella föreskrifter och beslut som finns på området finns samlade på regeringens webbplats.

Såväl överträdelse som begås *uppsåtligen* som av *grov oaktsamhet* kriminaliseras. Allmänna regler om uppsåt och grov oaktsamhet är tillämpliga. Vad gäller bedömningen av om grov oaktsamhet föreligger bör högre krav kunna ställas på företrädare för juridiska personer än fysiska personer, t.ex. när det gäller att bedöma om de, på det sätt som krävs för att grov oaktsamhet ska föreligga, borde ha känt till det förbud, den skyldighet eller den begränsning som anges i beslutet eller rekommendationen om internationella sanktioner. Detsamma bör gälla när det annars är fråga om överträdelse av internationella sanktioner som kan få allvarliga följder.

De överträdelse av internationella sanktioner som är straffbara anges i första och andra stycket. Dessa är i huvudsak återgivna i enlighet med direktivets lydelse. De justeringar som gjorts är föranledda främst av språkliga skäl och är inte avsedda att förändra innehållet. Rekvisiten bör därför tolkas mot bakgrund av EU-rätten och ges en unionskonform tolkning, varvid eventuell praxis från EU-domstolen naturligtvis måste beaktas.

Återkommande rekvisit i paragrafen är *angivna personer, enheter eller organ*. Vad som avses med dessa begrepp definieras i 2 § andra stycket (se vidare författningskommentaren till 2 §).

Ett annat återkommande rekvisit i första stycket punkterna 1–2 är *egendom*. Detta skiljer sig från direktivet som i stället använder begreppen *penningmedel* eller *ekonomiska resurser*. Egendomsbegreppet i lagen är emellertid avsett och vara vitt och omfatta alla typer av penningmedel och alla typer av ekonomiska resurser.

Sålunda omfattas det som anges utgöra penningmedel enligt artikel 2(3) i direktivet av begreppet *egendom*, dvs. finansiella tillgångar och ekonomiska förmåner, inbegripet men inte begränsat till

- a) kontanter, checkar, penningfordringar, växlar, postanvisningar och andra betalningsinstrument,
- b) inlåning hos finansinstitut eller andra enheter, kontotillgodohavanden, skuldebrev och skuldförbindelser,

c) börsnoterade och onoterade värdepapper och skuldinstrument, inbegripet aktier och andelar, certifikat för värdepapper, obligationer, växlar, optioner, förlagsbevis och derivatkontrakt,

d) räntor, utdelningar eller andra intäkter från tillgångar eller annat värde som härrör från eller skapas genom tillgångar,

e) krediter, kvittningsrätter, garantiförbindelser, fullgörandegarantier eller andra finansiella åtaganden,

f) rembursar, fraktsedlar och pantförskrivningar,

g) dokument som utgör bevis på andelar i penningmedel eller finansiella resurser,

h) kryptotillgångar enligt definitionen i artikel 3(5) i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1114 av den 31 maj 2023 om marknader för kryptotillgångar och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 1095/2010 samt direktiven 2013/36/EU och (EU) 2019/1937.

På samma sätt omfattas det som enligt direktivet utgör *ekonomiska resurser* enligt artikel 2(3) av begreppet egendom, dvs. materiella eller immateriella, lösa eller fasta tillgångar som inte utgör penningmedel men som kan användas för att erhålla penningmedel, varor eller tjänster.

Första stycket punkten 1 anger att straffbestämmelsen omfattar att direkt eller indirekt tillgängliggöra egendom för angivna personer, enheter eller organ (se t.ex. artikel 2(2) i rådets förordning (EG) nr 765/2006 av den 18 maj 2006 om restriktiva åtgärder mot president Lukasjenko och vissa tjänstemän i Vitryssland och artikel 3(2) i rådets förordning (EU) 2023/1529 av den 20 juli 2023 om restriktiva åtgärder med hänsyn till Irans militära stöd till Rysslands fullskaliga invasion mot Ukraina). Den angivna personen, enheten eller organet kan normalt inte göra sig skyldig till överträdelse enligt den aktuella punkten i egenskap av gärningsman, utan det är fysiska personer vid t.ex. banker eller myndigheter som har egendom hos sig som kan göra sig skyldiga till brott genom att exempelvis lämna ut egendomen.

Att *tillgängliggöra* egendom enligt den aktuella punkten omfattar att göra egendom som redan tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av en angiven person, men som han eller hon inte har åtkomst till, tillgänglig. Det kan t.ex. röra sig om en banktjänsteman som betalar ut bankmedel till den angivna personen. Att tillgängliggöra egendom omfattar också att tillföra en angiven person ny egendom, dvs. att ge ett tillskott. Det kan t.ex. röra sig om en anställd vid en offentlig myndighet som betalar ut bistånd till angivna personer.

Även en fysisk person kan göra sig skyldig till överträdelse genom att t.ex. tillgängliggöra egendom till en angiven person, enhet eller organ. Om exempelvis en hyresgäst betalar hyra till en hyresvärd som är en angiven person, enhet eller organ, gör hyresgästen sig skyldig till brott. För att inte bryta mot sina hyresrättsliga förpliktelser torde hyresgästen i sådant fall kunna deponera hyran hos Länsstyrelsen enligt 1 § första stycket lagen (1927:56) om nedsättning av pengar hos myndighet.

Bestämmelsen gäller oavsett om tillgängliggörandet sker i form av gåva, försäljning eller byteshandel eller på något annat sätt, t.ex. genom återlämnande av egendom till en sanktionsbelagd person (se t.ex. Kommissionens tillkännagivande, a.a. s. 10).

Av första stycket punkten 2 följer att straffbestämmelsen också omfattar att underlåta att frysa egendom som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av angivna personer, enheter eller ett organ (se t.ex. artikel 3(1) i rådets förordning (EU) 2023/1529).

Begreppet *frysning* har två sidor eller aspekter. Det innebär å ena sidan ett förbud för den som äger eller kontrollerar egendom att förfoga över sin egendom och, å den andra sidan, ett förbud riktat till var och en mot att tillhandahålla egendom till någon som omfattas av ett frysningsbeslut (jfr prop. 2022/23:137, *Ekonomiska sanktioner mot terrorism*, s. 34–35 och 78. Jfr även artikel 2(5) och 2(6) i direktivet). I detta sammanhang är det den senare aspekten som är av relevans. Den angivna personen, enheten eller organet kan inte göra sig skyldig till överträdelse enligt den aktuella punkten i egenskap av gärningsman, utan det är fysiska personer vid t.ex. banker eller myndigheter som har egendom hos sig som kan göra sig skyldiga till brott genom att inte frysa egendomen.

I den mån det saknas regler som ger stöd för att frysa egendom av visst slag, t.ex. i form av kapitalvaror, kan underlåtenhet att frysa egendomen naturligtvis inte föranleda straffansvar, se vidare avsnitt 7.3.3.

Enligt svensk rätt är det endast fysiska och juridiska personer som kan vara rättssubjekt och ha rättskapacitet. I den mån en angiven grupp eller enhet inte utgör en juridisk person, har denna ingen rättskapacitet och kan därmed inte äga egendom utöver vad som följer av regler om samäganderätt och enskilt bolag. I sådant fall tillhör egendomen de fysiska personer som ingår i gruppen eller enheten. Detta kan i praktiken påverka huruvida brott enligt denna bestämmelse kan begås.

Med att en person *direkt eller indirekt äger* en juridisk person avses att personen innehar mer än 50 procent av rösterna i den juridiska

personen eller har ett majoritetsintresse i denna, antingen själv eller via en annan juridisk person.

Vid bedömningen av om en person *direkt eller indirekt kontrollerar* en juridisk person, antingen ensam eller enligt avtal med annan delägare eller tredje man ska bl.a. följande beaktas.

- Att personen har rätt eller befogenhet att utse eller entlediga en majoritet av ledamöterna i den juridiska personens förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan.
- Att personen enbart genom utövandet av sin rösträtt har utsett en majoritet av de ledamöter i en juridisk persons förvaltnings-, lednings eller tillsynsorgan som har innehaft sina poster under innevarande eller föregående räkenskapsår.
- Att personen till följd av ett avtal med andra delägare ensam kontrollerar en majoritet av rösträtterna i den juridiska personen.
- Att personen har befogenhet att använda sig av rätten att utöva ett bestämmande inflytande över den juridiska personen enligt ett avtal med den juridiska personen, eller enligt en bestämmelse i dess stadgar.
- Att personen har befogenhet att använda sig av rätten att utöva ett bestämmande inflytande över den juridiska personen enligt ett avtal med den juridiska personen, eller enligt en bestämmelse i dess stadgar utan att vara innehavare av den rätten, exempelvis genom ett bulvanföretag.
- Att personen har rätt att använda alla eller delar av den juridiska personens tillgångar.
- Att personen leder den juridiska personen inom ramen för en koncernstruktur där den juridiska personen omfattas av koncernredovisning.
- Att personen solidariskt delar den juridiska personens ekonomiska förpliktelser eller garanterar dessa.
- Att personen är den som de facto har fattat beslut i sådana frågor som för den juridiska personens del ankommer på styrelsen eller den verkställande direktören, och därmed i realiteten har utövat bestämmanderätten i den juridiska personen, oavsett sin formella roll.

Om något av kriterierna ovan är uppfyllda ska personen anses kontrollera den juridiska personen, om inte motsatsen kan fastställas i det enskilda fallet. (Jfr a. prop. 2022/23:137 s. 36–37.)

Första stycket punkten 3 anger att kriminaliseringen omfattar att göra det möjligt för angivna personer att resa in på eller transitera genom en medlemsstats territorium (se t.ex. artikel 4(1) i rådets förordning (EU) 2023/1529).

Den angivna personen, enheten eller organet kan inte göra sig skyldig till överträdelse enligt den aktuella punkten i egenskap av gärningsman, utan det är fysiska personer vid främst myndigheter eller fysiska personer i egenskap av privatpersoner, som kan göra sig skyldiga till brott genom att göra det möjligt för angivna personer att resa in eller transitera genom en medlemsstats territorium.

För att betraktas som *transitering* är det tillräckligt att den angivna personen byter flyg på en flygplats i en medlemsstats territorium. Ett exempel på möjliggörande för en angiven person att resa in eller transitera genom en medlemsstats territorium skulle kunna vara att någon utfärdar falska resehandlingar, så som falskt pass eller visum, eller vid en passkontroll på en flygplats vidtar åtgärder för att underlätta för angivna personer att resa in eller genom Sverige. Bestämmelsen innebär inte någon skyldighet för medlemsstater att vägra sina egna medborgare inresa till det egna territoriet (se t.ex. artikel 4(2) i rådets förordning (EU) 2023/1529).

Andra stycket punkten 1 anger att straffbestämmelsen omfattar att tillhandahålla finansiella eller andra tjänster eller bedriva finansiella verksamheter. Finansiella tjänster och verksamheter omfattar, men är inte begränsade till, finansiering och finansiellt stöd, tillhandahållande av investeringar och investeringstjänster, utfärdande av överlåtbara värdepapper och penningmarknadsinstrument, mottagande av insättningar, tillhandahållande av specialiserade finansiella meddelandetjänster, valutaväxling, tillhandahållande av kreditvärderingstjänster och tillhandahållande av kryptotillgångar och kryptoplånböcker. (Se beaktandesats 11 i direktivet.)

Den angivna personen, enheten eller organet kan normalt inte göra sig skyldig till överträdelse enligt den aktuella punkten i egenskap av gärningsman, utan det är främst fysiska personer vid olika företag som kan göra sig skyldig till brott enligt den aktuella punkten.

Andra tjänster än finansiella tjänster inbegriper bl.a. tillhandahållande av juridisk rådgivning, betrodda tjänster, PR-tjänster, redo-

visning, revision, skatterådgivning, företags- och organisationskonsulttjänster, it-rådgivning och arkitekt- och ingenjörstjänster. (Jfr beaktandesats 12 i direktivet.)

När det gäller vad som utgör *betrodda tjänster* (jfr föregående stycke) så torde viss vägledning kunna hämtas ur Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG. Dessa kan bl.a. utgöras av elektroniska underskrifter som är en del av lösningen för att skapa en säker digital miljö.

Av *andra stycket punkten 2* följer att straffbestämmelsen också omfattar att i strid med ett förbud, en begränsning eller en skyldighet inleda eller fortsätta att genomföra transaktioner med en tredje stat, en tredjestats organ eller enheter eller organ som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av en tredjestat eller av en tredjestats organ.

Den angivna personen, enheten eller organet kan inte göra sig skyldig till överträdelse enligt den aktuella punkten i egenskap av gärningsman, utan det är främst fysiska personer vid myndigheter och företag som kan göra sig skyldig till brott enligt den aktuella punkten.

Vad gäller att genomföra transaktioner så inbegrips tilldelning (efter offentlig upphandling) eller fortsatt fullgörande av *offentliga kontrakt eller koncessionskontrakt*. Dessa typer av *kontrakt* omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner, Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling, Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggentreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet. (Se beaktandesats 9 i direktivet.)

Med *transaktion* avses alla transaktioner oavsett form eller tillämplig lagstiftning.

Med *tredje stat* avses stater som inte är medlemmar i EU.

När det gäller begreppet att någon *direkt eller indirekt äger* en juridisk person så hänvisas till författningskommentaren till punkten 2 ovan.

Andra stycket punkten 3 anger att kriminaliseringen omfattar att importera, exportera, sälja, köpa, överföra eller annars handla med

varor, transitera eller transportera varor samt tillhandahålla förmedlingstjänster, tekniskt bistånd eller andra tjänster som rör dessa varor.

Den angivna personen, enheten eller organet kan normalt inte göra sig skyldig till överträdelse enligt den aktuella punkten i egenkap av gärningsman, utan det är främst fysiska personer vid företag som kan göra sig skyldig till brott enligt den aktuella punkten.

Överträdelse av förbud enligt förevarande bestämmelse utgör brott, även när varorna importeras från eller exporteras till ett tredjeland i syfte att få dem överförda till en destination avseende vilken förbudet att importera, exportera, sälja, köpa, överföra, transitera eller transportera dessa varor gäller. (Jfr beaktandesats 10 till direktivet).

Begreppet *varor* är brett och omfattar varor av alla slag. De omfattar också produkter såsom militär teknik och krigsmateriel samt varor, programvara och teknik som ingår i Europeiska unionens gemensamma militära förteckning, som antogs av rådet den 20 februari 2023 (utrustning som omfattas av rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/Gusp om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel) och varor som förtecknas i bilagorna I och IV till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj 2021 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden (jfr beaktandesats 10 och artikel 3(3) i direktivet).

I artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 definieras vad som i förordningen avses med bl.a. export, förmedlingstjänster, transitering och tekniskt bistånd.

Förmedlingstjänster kan avse i) förhandling eller organisering av transaktioner för inköp, försäljning eller leverans av varor och teknik, eller av finansiella och tekniska tjänster, bl.a. från ett tredjeland till ett annat tredjeland, eller ii) försäljning eller inköp av varor och teknik, eller av finansiella och tekniska tjänster, även när dessa finns i ett tredjeland för överföring till ett annat tredjeland (se t.ex. artikel 1 d) i rådets förordning (EU) 2022/328 av den 25 februari 2022 om ändring av förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina).

Med *tekniskt bistånd* avses allt tekniskt bistånd som gäller reparationer, utveckling, tillverkning, montering, provning, underhåll eller annan teknisk service, i form av exempelvis anvisningar, rådgivning, utbildning, förmedling av praktisk kunskap eller färdigheter eller kon-

sulttjänster, inbegripet bistånd i muntlig form (se t.ex. artikel 1 c) i rådets förordning (EU) 2022/328).

För att straffansvar enligt förevarande paragraf ska aktualiseras är det inte tillräckligt att gärningen omfattas av någon av punkterna i paragrafen. Det krävs också att gärningen står i strid med en skyldighet, ett förbud eller en begränsning enligt en av unionens förordningar om internationella sanktioner eller enligt en föreskrift eller ett beslut som meddelats enligt denna lag. Det ska alltså följa antingen av en unionsförordning eller av en föreskrift som meddelats enligt lagen att gärningen inte är tillåten i relation till den ifrågavarande angivna personen, enheten etc. Det finns anledning att vara uppmärksam på att det i rådsförordningarna kan finnas undantag från de förbud, skyldigheter och begränsningar som föreskrivs. Dessa är ibland uttryckliga och ibland följer de av en tolkning av förordningarna och de skäl som kommit till uttryck i samband med rättsakternas antagande. Också sådana undantag måste beaktas i rättstillämpningen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.1 och 7.4.2.

4 § För *sanktionsbrott* döms också den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot eller underlåter att uppfylla villkor enligt ett tillstånd som beviljats av behöriga myndigheter för att bedriva verksamhet som i avsaknad av ett sådant tillstånd skulle utgöra en överträdelse av ett förbud eller en begränsning enligt en av unionens förordningar om internationella sanktioner eller enligt en föreskrift eller ett beslut som meddelats enligt denna lag.

Paragrafen är ny, men har sin huvudsakliga motsvarighet i nuvarande 8 §. Bestämmelsen genomför artikel 3(1) i) i sanktionsdirektivet som gäller överträdelser av eller underlåtenhet att uppfylla villkor enligt ett tillstånd som har beviljats av behöriga myndigheter för att bedriva verksamhet som i avsaknad av ett sådant tillstånd skulle utgöra en överträdelse av ett förbud eller en begränsning enligt reglerna om internationella sanktioner.

Bestämmelsen tar sikte på fall där någon fått tillstånd att på vissa villkor bedriva verksamhet som annars – jfr t.ex. 3 § första stycket och andra stycket – skulle vara otillåten enligt en av unionens förordningar om internationella sanktioner eller enligt en föreskrift eller ett beslut som meddelats enligt lagen. Om den ifrågavarande personen bryter mot eller underlåter att uppfylla villkoren kan alltså straffansvar aktua-

liseras. Enligt denna paragraf är det den som har tillståndet eller representanter för denne som kan göra sig skyldig till brott.

Såväl överträdelser som begås *uppsåtligen* eller av *grov oaktsamhet* kriminaliseras. Allmänna regler om uppsåt och grov oaktsamhet är tillämpliga. Vad gäller bedömningen av om grov oaktsamhet föreligger bör högre krav kunna ställas på företrädare för juridiska personer än fysiska personer, t.ex. när det gäller att bedöma om de borde ha känt till det aktuella villkoret. Detsamma bör gälla när det annars är fråga om överträdelser som kan få allvarliga följder, t.ex. överträdelser som avser vapen eller vapendelar.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.1 och 7.4.2.

5 § För sanktionsbrott döms också den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet kringgår ett förbud, en skyldighet eller en begränsning enligt en av unionens förordningar om internationella sanktioner eller enligt en föreskrift eller ett beslut som meddelats enligt denna lag genom

1. att använda, överföra till en tredje part eller på annat sätt förfoga över egendom som direkt eller indirekt ägs, innehas eller kontrolleras av angivna personer, enheter eller organ och som ska frysas i enlighet med ett beslut om internationella sanktioner, i syfte att undanhålla egendomen,

2. att tillhandahålla falska eller vilseledande uppgifter för att dölja att en angiven person eller enhet eller ett angivet organ är ägare till eller den slutliga mottagaren av egendom som ska frysas i enlighet med ett beslut om internationella sanktioner,

3. att, i egenskap av angiven fysisk person, eller företrädare för en angiven enhet eller ett angivet organ, underlåta att fullgöra en skyldighet enligt ett beslut om internationella sanktioner att till de behöriga myndigheterna rapportera egendom vilken tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av personen, enheten eller organet, eller

4. att underlåta att fullgöra en skyldighet enligt ett beslut om internationella sanktioner att förse behöriga myndigheter med information om egendom som har frysts, eller information om egendom inom medlemsstaternas territorium vilken tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av angivna personer, enheter eller organ och som inte har frysts.

Paragrafen är ny, men har sin huvudsakliga motsvarighet i nuvarande 8 §. Bestämmelsen genomför artikel 3(1) h) i sanktionsdirektivet som innehåller bestämmelser som kriminaliserar *kringgående av internationella sanktioner* . Kringgåendet ska gälla *förbud, skyldigheter eller begränsningar* som anges i *unionens förordningar om internationella sanktioner (rådsförordning)* eller i föreskrifter eller beslut som meddelats enligt lagen.

Eftersom de internationella sanktioner som genomförs genom *rådsförordningar* är direkt tillämpliga här i landet, är något genomförande i Sverige inte nödvändigt. När det däremot gäller FN-sanktioner, som inte genomförts genom rådsförordningar, eller sanktioner som beslutats av EU endast genom *rådsbeslut*, dvs. utan att det meddelats någon rådsförordning, krävs att dessa genomförs i svensk rätt. Det sker genom att regeringen meddelar *föreskrifter* enligt bestämmelserna i 15–17 §§ i lagen.

Vilka rådsförordningar som gäller framgår av det tillkännagivande som regleras i 24 § och de nationella föreskrifter som finns på området, vilka ska finnas samlade på regeringens webbplats.

Såväl överträdelser som begås *uppsåtligen* som av *grov oaktsamhet* är kriminaliserade. Allmänna regler om uppsåt och grov oaktsamhet är tillämpliga. Vad gäller bedömningen av om grov oaktsamhet föreligger bör högre krav kunna ställas på företrädare för juridiska personer än fysiska personer, t.ex. när det gäller att bedöma om de, på det sätt som krävs för att grov oaktsamhet ska föreligga, borde ha känt till det förbud, den skyldighet eller den begränsning som anges i beslutet eller rekommendationen om internationella sanktioner. Detsamma bör gälla när det annars är fråga om överträdelser av internationella sanktioner som kan få allvarliga följder.

Vilka typer av kringgåenden av internationella sanktioner som är straffbara anges i punkterna 1–4. Dessa är i huvudsak återgivna i enlighet med direktivets lydelse, som grundar sig på besluten och rekommendationerna om internationella sanktioner. De justeringar som gjorts är föranledda främst av språkliga skäl och är inte avsedda att förändra innehållet. Rekvisiten bör därför tolkas mot bakgrund av EU-rätten och ges en unionskonform tolkning, varvid eventuell praxis från EU-domstolen naturligtvis måste beaktas.

När det gäller återkommande rekvisit i punkterna 1–4 i form av *angivna personer, enheter eller organ, egendom, direkt eller indirekt ägande, innehav eller kontroll av egendom, frysning* och *behöriga myndigheter* hänvisas till vad som anförts i författningskommentaren till 3 §.

Av *punkten 1* framgår att bestämmelsen omfattar att använda, överföra till en tredje part eller på annat sätt förfoga över egendom som direkt eller indirekt ägs, innehas eller kontrolleras av angivna personer, enheter eller organ och som ska frysas i enlighet med ett beslut om internationella sanktioner, i syfte att undanhålla denna egendom. Det kan i detta fall röra sig om olika förfoganden med egen-

dom, såväl fysiska förflyttningar av egendomen som t.ex. juridiska åtgärder eller elektroniska transaktioner. Bestämmelsen träffar såväl angivna personer, enheter och organ som tredje man.

Av *punkten 2* framgår att bestämmelsen också omfattar sådant kringgående som innebär att någon tillhandahåller falska eller vilseledande uppgifter för att dölja att en angiven person eller enhet eller ett angivet organ är ägare till eller den slutliga mottagaren av egendom som ska frysas enligt ett beslut om internationella sanktioner. Denna form av kringgående tar bl.a. sikte på avtal som tecknas för att någon utåt ska framstå som ägare till egendomen men i verkligheten innehar egendomen huvudsakligen för annans (huvudmannens) räkning (s.k. bulvanförhållande). Bestämmelsen torde bara träffa andra än angivna personer, enheter och organ.

Av *punkten 3* framgår att bestämmelsen omfattar kringgående som utgörs av att någon, i egenskap av angiven fysisk person, eller företrädare för en angiven enhet eller ett angivet organ, underlåter att fullgöra en skyldighet enligt ett beslut om internationella sanktioner att till de behöriga myndigheterna rapportera egendom inom en medlemsstats jurisdiktion vilken tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av dem. Av t.ex. artikel 11 i rådets förordning (EU) nr 224/2014 framgår att, utan att det påverkar de tillämpliga reglerna om rapportering, sekretess och tystnadsplikt, fysiska och juridiska personer, enheter och organ a) omedelbart ska lämna alla uppgifter som underlättar efterlevnaden av förordningen, till exempel uppgifter om konton och belopp som frysts i enlighet med artikel 2, till de i bilaga II förtecknade behöriga myndigheterna i de medlemsstater där de är bosatta eller belägna och även vidarebefordra dessa uppgifter till kommissionen, antingen direkt eller genom dessa behöriga myndigheter och b) samarbeta med de behöriga myndigheter som förtecknas i bilaga II vid alla kontroller av dessa uppgifter.

Som framgår av bestämmelsens ordalydelse träffar bestämmelsen endast angivna personer, enheter och organ.

Av *punkten 4* framgår att ett ytterligare sätt att kringgå de internationella sanktionerna är att underlåta att fullgöra en skyldighet enligt ett beslut om internationella sanktioner att förse de behöriga myndigheterna med information om egendom som har frysts, eller information om egendom inom medlemsstaternas territorium vilken tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av angivna personer, enheter eller organ

och inte har frysts. Bestämmelsen torde bara träffa andra än angivna personer, enheter och organ.

För att straffansvar ska aktualiseras är det inte tillräckligt att betendet omfattas av någon av punkterna i bestämmelsen. Det krävs också att kringgåendegärningen avser en skyldighet, ett förbud eller en begränsning enligt en av unionens förordningar om internationella sanktioner eller enligt en föreskrift eller ett beslut som meddelats enligt denna lag. Det måste alltså i grunden finnas en skyldighet, ett förbud eller en begränsning som kringgåendet tar sikte på. Också här finns det anledning att vara uppmärksam på att det i rådsförordningarna kan finnas undantag från de förbud, skyldigheter och begränsningar som föreskrivs. Dessa är ibland uttryckliga och ibland följer de av en tolkning av förordningarna och de skäl som kommit till uttryck i samband med att rättsakternas antagande. Också sådana undantag måste beaktas i rättstillämpningen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.1 och 7.4.2.

6 § En gärning enligt 3, 4 eller 5 § utgör inte brott om den avser humanitärt bistånd, verksamhet till stöd för grundläggande mänskliga behov eller annat sådant stöd.

Paragrafen är ny och innehåller en bestämmelse om undantag från straffansvar för sanktionsbrott enligt 3, 4 eller 5 §. Paragrafen genomför artikel 3(5) i direktivet. Av paragrafen följer att överträdelse av beslut eller rekommendationer om internationella sanktioner inte är straffbara om de avser *humanitärt bistånd, verksamhet till stöd för grundläggande mänskliga behov* eller annat sådant stöd. Artikel 3(5) i direktivet har sin bakgrund i att en del äldre sanktionsregimer saknar reglering om undantag. Bestämmelsen i 6 § får därför betydelse endast i dessa fall. Om sanktionsregimen innehåller ett motsvarande undantag kommer gärningen att undantas från straffansvar redan på den grunden att den inte står i strid med den ifrågavarande sanktionsregimen, vilket är en förutsättning för straffbarhet enligt 3–5 §§.

Med *humanitärt bistånd* avses t.ex. leverans eller underlättande av leverans av mat, tillhandahållande av medicinska förnödenheter och livsmedel till personer i behov av stöd, förflyttning av biståndsarbetare och tillhörande stöd eller evakuering av personer i behov av stöd (jfr i sammanhanget t.ex. artikel 8.1 i rådets förordning (EU) 2017/1509 av den 30 augusti 2017 om restriktiva åtgärder mot Demokratiska folkrepubliken Korea och om upphävande av förordning (EG) nr 329/2007

och artikel 7a.3 i rådets förordning (EU) nr 36/2012 av den 18 januari 2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien och om upphävande av förordning (EU) nr 442/2011).

Verksamhet till stöd för grundläggande mänskliga behov avser verksamhet som bedrivs för att tillse att grundläggande mänskliga behov kan tillgodoses. Ofta torde fråga vara om verksamhet som på olika sätt främjar eller bidrar till humanitärt bistånd (jfr t.ex. artikel 3.4 i rådets förordning (EU) nr 753/2011 av den 1 augusti 2011 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, grupper, företag och enheter med anledning av situationen i Afghanistan.).

Att vissa aktörer huvudsakligen genomför humanitära insatser, eller att bestämmelser i deras stadgar tyder på att de huvudsakligen genomför humanitära insatser, innebär inte att alla insatser som de genomför utgör humanitära insatser enligt internationell humanitär rätt, dvs. krigets lagar. När det gäller sanktioner beslutade av EU är det åtgärden, inte aktören, som kan ha ett ”humanitärt syfte”. Riktmärket för att bedöma om en åtgärd har humanitära syften är internationell humanitär rätt, EU:s sanktionssystem, rättspraxis från EU-domstolen eller medlemsstaternas domstolar och kommissionens tillkännagivande. (Jfr Kommissionens tillkännagivande, a.a., s. 19–20 och beaktandetsats 20 och artikel 3(5) i direktivet.)

Med *annat sådant stöd* avses åtgärder som inte direkt avser humanitärt bistånd eller grundläggande mänskliga behov men som på ett motsvarande sätt syftar till att hindra att de internationella sanktionerna på ett orimligt sätt slår mot den enskilde. Detta led utgör en säkerhetsventil för att de internationella sanktionerna inte ska leda till resultat som framstår som stötande. Utrymmet för att undanta stöd som inte direkt avser humanitärt bistånd eller grundläggande mänskliga behov är emellertid begränsat.

Undantagsregeln är, som framgår av dess formulering, sådan att den ska användas direkt av tillämparen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.5.

7 § Är brott som avses i 3, 4 eller 5 § med hänsyn till egendomens värde eller övriga omständigheter vid brottet att anse som ringa, döms för sanktionsförseelse till böter eller fängelse i högst sex månader.

Paragrafen är ny och innehåller regleringen av det ringa brottet *sanktionsförseelse*. Bestämmelsen omfattar alla typer av brott mot 3, 4 eller 5 §.

Egendomens värde bör normalt tillmätas stor betydelse vid bedömningen av om ett sanktionsbrott ska bedömas som en sanktionsförseelse. Gränsen bör sättas till ungefär vid 10 000 kronor men kan komma att förskjutas av inflationen. Denna riktlinje måste emellertid tillämpas med urskillning. Det bör sålunda göras skillnad mellan en transaktion som innebär att ett värde motsvarande 10 000 kronor tillförs en angiven person och en transaktion som visserligen omfattar ett sådant värde men som – därför att värden utbyts – tillför ett betydligt mindre värde till den angivna personen. Det är således endast den ekonomiska fördelen för den angivna personen som ska beaktas vid bedömning av om den angivna beloppsgränsen har uppnåtts.

Också i den mån det inte är fråga om befattning med viss egendom, utan t.ex. om en tjänst, kan värdet ha betydelse för bedömningen.

Även om egendomens värde skulle vara förhållandevis lågt kan andra omständigheter vid brottet göra att det inte anses utgöra en sanktionsförseelse utan ett brott av normalgraden. Det kan exempelvis röra sig om situationer där gärningen har föregåtts av noggrann planering eller på annat sätt framstår som förslagen eller att övriga omständigheter vid brottet framstår som graverande på ett sådant sätt att gärningen är att bedöma som sanktionsbrott av normalgraden.

Relevanta är endast omständigheter som rör själva brottet. Det betyder exempelvis att vad som utspelats efter brottet saknar betydelse för brottets rubricering, men sådana omständigheter kan ha betydelse vid straffmätningen enligt t.ex. 29 kap. 5 § brottsbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3.

8 § Om ett brott som avses i 3, 4 eller 5 § har begåtts uppsåtligen och är grovt, döms för *grovt sanktionsbrott* till fängelse i lägst två år och högst sex år.

Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen avsett egendom av mycket betydande värde eller om gärningen avsett sådan utrustning som ingår i Europeiska unionens gemensamma militära förteckning eller produkter med dubbla användningsområden eller annars varit av särskilt farlig art.

Paragrafen är ny, men har sin motsvarighet i nuvarande 8 § första och andra styckena, och reglerar det grova sanktionsbrottet. Paragrafen genomför artikel 5(3) b) och d)–e) i direktivet, som kräver att vissa gärningar ska ha ett maxstraff om fängelse i minst fem år.

Bestämmelsen omfattar endast uppsåtliga brott.

När det gäller kvalifikationsgrunderna i *andra stycket* anges till att börja med att det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt ska beaktas om gärningen avsett egendom av *mycket betydande värde* (jfr artikel 5(3) b) och d) om tröskelvärdet på 100 000 euro eller mer). En riktlinje för när ett mycket betydande värde föreligger bör kunna vara att brottet avser ungefär 15 basbelopp. Denna riktlinje måste emellertid tillämpas med urskillning. Det bör sålunda göras skillnad mellan en transaktion som innebär att ett värde motsvarande 15 basbelopp tillförs en angiven person och en transaktion som visserligen omfattar ett sådant värde men som – därför att värden utbyts – tillför ett betydligt mindre värde till den angivna personen. Det är således endast den ekonomiska fördelen för den angivna personen som ska beaktas vid bedömning av om den angivna beloppsgränsen har uppnåtts.

Också i den mån det inte är fråga om befattning med viss egendom, utan t.ex. om en tjänst, kan värdet ha betydelse för bedömningen.

Vad gäller kvalifikationsgrunden att det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt ska beaktas om egendomen utgör sådan *utrustning som ingår i Europeiska unionens gemensamma militära förteckning* (jfr artikel 5(3) e)) så avses all sådan utrustning som anges i Europeiska unionens gemensamma militära förteckning antagen av rådet den 20 februari 2023.

Det ska också beaktas om gärningen avser *produkter med dubbla användningsområden* som listas i bilaga I–IV i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821.

Vad gäller kvalifikationsgrunden att gärningen har varit av *särskilt farlig art* så kan den avse bl.a. att överträdelsen har avsett en angiven person med en särskilt viktig position, dvs. en sådan person som sanktionerna primärt är tänkta att påverka. Den kan vidare avse att gärningsmannen genom sitt uppträdande utsatt Tullverkets anställda eller andra för allvarliga skador, risker eller hot i samband med möjliggörandet för en angiven person att resa in eller transitera genom en medlemsstats territorium. Det kan t.ex. i sådana fall handla om att gärningsmannen varit beväpnad.

Det kan vidare handla om att gärningsmannen medfört ett smittsamt eller explosivt ämne vid import eller export av varor utan att hen har vidtagit tillräckliga säkerhetsåtgärder. Fråga kan också vara fråga om att gärningsmannen har använt ett särskilt förslaget tillvägagångssätt eller har framkallat en beaktansvärd risk för allvarlig personskada eller omfattande förstörelse av annans egendom i samband

med import eller export av varor. Det kan också röra sig om att gärningspersonen fört in eller ut varor av särskilt farlig beskaffenhet så som radioaktiva ämnen, gifter eller annat som kan orsaka katastrofer av olika slag eller som på annat sätt kan ge upphov till allvarliga risker för liv och hälsa eller för miljön.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3.

9 § För upprepat sanktionsbrott döms till fängelse i lägst två år och högst sex år den som begår två eller flera sanktionsbrott enligt 3, 4 eller 5 §, om det finns ett samband mellan brotten och de sammantaget avser ett mycket betydande värde.

Paragrafen är ny och innehåller en bestämmelse som kriminaliserar upprepat sanktionsbrott. Paragrafen genomför artikel 5(4) i direktivet som kräver att en serie brott som är sammanhängande ("linked") och av samma slag ska kunna bedömas som *ett* grovt brott om de sammantaget avser egendom till ett värde av 100 000 euro.

Det krävs att det ska röra sig om sanktionsbrott enligt 3, 4 eller 5 §, som var för sig utgör en brottsenhet enligt sedvanliga svenska principer. Det ska röra sig om minst två brott under förutsättning att övriga krav i bestämmelsen är uppfyllda. Det kan emellertid också röra sig om ett stort antal gärningar som var för sig är mindre allvarliga med hänsyn till värdet och där straffvärdet för varje brott är relativt lågt.

Det sambandsrekvisit som uppställs i paragrafen innebär ett krav på att brotten avser samma person, enhet eller organ, dvs. det ska vara fråga om situationer där gärningen – om den hade vidtagits i ett sammanhang – hade bedömts som ett grovt brott. Syftet med den bakomliggande direktivbestämmelsen måste antas vara att tillse att flera gärningar som undergräver de internationella sanktionerna i relation till en viss angiven person eller enhet ska bedömas på ett likartat sätt om brottet begås vid ett tillfälle som om det delas upp och innefattar flera överträdelser.

Slutligen krävs för straffansvar att förfarandet har avsett ett mycket betydande värde. Detta rekvisit bör förstås på samma sätt som i 8 §, dvs. värdet bör motsvara åtminstone 15 basbelopp.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.4.

10 § För försök till sanktionsbrott, sanktionsförseelse eller grovt sanktionsbrott döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Paragrafen är ny och innehåller en kriminalisering av försök till sanktionsbrott, sanktionsförseelse och grovt sanktionsbrott. Paragrafen genomför artikel 4 i direktivet.

Har någon påbörjat utförandet av ett sanktionsbrott, en sanktionsförseelse eller ett grovt sanktionsbrott utan att det kommit till fullbordan, ska hen enligt 23 kap. 1 § brottsbalken dömas för försök till något av dessa brott. För ansvar krävs att det förelegat fara för att handlingen skulle leda till brottets fullbordan eller att sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter.

Vad gäller försökspunktens placering är det, med hänsyn till att sanktionsbrott kan begås på många olika sätt, omöjligt att ge några mer generella anvisningar, men enkla exempel på när försökspunkten måste anses nådd är när personen försöker passera ett tullfilter med egendom som ska tillställas t.ex. en viss person eller ger sin bank order om att verkställa en betalning.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.6.

Åtalsprövning

11 § Åtal för sanktionsförseelse och försök till sanktionsförseelse får väckas endast om det är motiverat från allmän synpunkt.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om särskild åtalsprövning för sanktionsförseelse och försök till sanktionsförseelse. Av bestämmelsen följer att åtal för dessa brottstyper får väckas endast om det motiverat från allmän synpunkt. Att åtal får väckas endast under denna förutsättning innebär en presumtion mot åtal. Presumtionen mot åtal är dock inte lika stark som i de fall där åtal får väckas endast om det av *särskilda skäl* är motiverat från allmän synpunkt.

Åtal kan vara motiverat från allmän synpunkt om gärningspersonen har begått upprepade gärningar eller satt en viss brottslig verksamhet i system men där var och en av gärningarna inte uppfyller förutsättningarna för att åtalas som sanktionsbrott av normalgraden. Det kan vidare röra sig om situationer där gärningen har föregåtts av noggrann planering eller på annat sätt framstår som förslagen eller att övriga omständigheter vid brottets begående framstår som graverande, trots

att gärningen inte uppfyller förutsättningarna för att åtalas som sanktionsbrott av normalgraden. Exempelvis kan det gälla en situation där en person, som är företrädare för ett flertal fysiska personer, begår flera sanktionsförseelser, men för en fysisk person i taget eller där sanktionsbrottet avser en särskilt viktig person eller egendom som är av särskild betydelse.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.7.

Anmälningsskyldigheten

12 § Myndigheter som handlägger frågor om internationella sanktioner ska göra anmälan till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten om det finns anledning att anta att brott enligt denna lag har begåtts.

Paragrafen är ny och föreskriver en skyldighet för de myndigheter som handlägger frågor med koppling till internationella sanktioner att göra en anmälan till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten när det finns anledning att anta att ett brott mot lagen har begåtts (jfr 3–5 §§ och 7–10 §§).

Beviskravet för när anmälan ska ske är detsamma som vid inledande av förundersökning och det motsvarar det som förekommer inom andra rättsområden där det finns en lagstadgad anmälningsskyldighet (se 23 kap. 1 § rättegångsbalken samt t.ex. 17 § skattebrottslagen, 1971:69, och 3 kap. 1 § lagen, 2016:1307, om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden).

För att anmälningsskyldighet ska föreligga krävs att det finns en misstanke om ett konkret brott, låt vara att gärningspersonen kan vara okänd. Myndigheten behöver inte känna till den ifrågavarande gärningens alla detaljer och inte heller exakt när och var den utförts, men det räcker inte att det mer allmänt finns anledning att anta någon ägnar sig åt brottslig verksamhet.

Anmälningsskyldigheten omfattar endast misstankar om brott mot denna lag som grundar sig på uppgifter som den aktuella myndigheten förvarar eller annars har. Anmälningsskyldigheten innebär alltså inte att en myndighet ska efterforska eller begära in uppgifter från andra i syfte att lämna dessa till brottsbekämpningen. Den anmälningsskyldiga myndigheten ska endast göra en bedömning av om ett agerande objektivt sett kan utgöra ett brott. Om så är fallet ska en anmälan

göras. Myndigheten bör således normalt inte göra någon preliminär bedömning av den misstänktes uppsåt eller oaktsamhet.

Anmälningssplikten omfattar samtliga svenska myndigheter som handlägger frågor med koppling till internationella sanktioner.

Anmälan ska ske till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten.

I 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns en generell regel som innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. (Jfr 24 och 27 §§). Bestämmelsen innebär att det förhållandet att en viss uppgift omfattas av sekretess inte hindrar att myndigheter som handlägger frågor med koppling till internationella sanktioner och som misstänker att sanktionsbrott har begåtts, lämnar uppgiften till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten. Det bör dock observeras att det i offentlighets- och sekretesslagen finns ett antal bestämmelser om sekretess i förhållande till vilka bl.a. 10 kap. 28 § inte är tillämplig (se 15 kap. 1 a §, 18 kap. 14 §, 27 kap. 5 §, 30 kap. 7, 11, 17 och 24 §§, 34 kap. 4 och 9 §§, 35 kap. 3 § och 37 kap. 2 §). Vissa av dessa tar sikte på sekretess för uppgifter med anledning av internationella förpliktelser, t.ex. 15 kap. 1 a §, 27 kap. 5 § och 34 kap. 4 §. Bestämmelsen om anmälningssplikt omfattar således inte uppgifter som omfattas av sekretess enligt en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som föreskriver att 10 kap. 28 § inte är tillämplig.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.8.

Tvångsmedel vid in- och utförsel

13 § Bestämmelserna i tullbefogenhetslagen (2024:000) om utredning och lagföring av brott gäller vid brott mot ett förbud mot in- eller utförsel av varor som framgår av

1. en föreskrift eller ett beslut enligt denna lag, eller
 2. en av unionens förordningar om internationella sanktioner.
- Detsamma gäller vid åtgärder som främjar sådan in- eller utförsel.

Paragrafen har sin motsvarighet i nuvarande 14 §. Redaktionella ändringar har gjorts föranledda av förslaget till tullbefogenhetslag.

Förslaget om att tullbefogenhetslagen ska gälla generellt innebär en viss utvidgning av de befogenheter som Tullverket och en tulltjänsteman har vid utredning och lagföring av brott mot denna lag. Eftersom kraven för att få vidta en viss åtgärd i fråga om ändamål, brottets svårhet,

proportionalitet m.m. alltid måste vara uppfyllda bör den föreslagna ändringen inte leda till några förändringar i praktiken.

Det kan framhållas att de brott som paragrafen hänvisar till huvudsakligen torde utgöras av brott enligt 3 § andra stycket 3 i denna lag och sådana åtgärder som främjar dessa.

I övrigt gäller rättegångsbalkens bestämmelser om tvångsmedel.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.1.

Förverkande

14 § Förverkande av egendom som har varit föremål för brott enligt denna lag får ske hos gärningsmannen eller hos den som har medverkat till brottet, även om egendomen tillhör någon annan.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om från vem förverkande av egendom får ske.

Syftet med denna bestämmelse är att förverkande ska kunna ske även hos annan än den krets som anges i bestämmelserna i 36 kap. brottsbalken, dvs. att säkerställa att förverkande kan ske oberoende av om egendomen kan anses tillhöra den person från vilken förverkande sker, dvs. oberoende av om egendomen kan anses tillhöra gärningsmannen eller en person som medverkar till brott enligt lagen. (Jfr prop. 2023/24:144, *Ny förverkandelagstiftning*, s. 164, vad gäller lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott.)

I sammanhanget kan nämnas att nuvarande 11 och 12 §§ i sanktionslagen upphävs eftersom de inte längre behövs om förslagen i lagstiftningsärendet om ny förverkandelagstiftning genomförs (se a. prop. s. 99 och 219).

Förslaget till reglering i 36 kap. 2 § brottsbalken klargör att förevarande bestämmelse har företräde framför reglerna i 36 kap. brottsbalken när det gäller att bedöma från vem förverkande kan ske (se a. prop. s. 415).

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.9.

Genomförande av sådana internationella sanktioner som inte gäller direkt här i landet

15 § Regeringen får förordna att internationella sanktioner enligt denna lag ska genomföras med anledning av ett beslut eller en rekommendation som avses i 1 § första stycket.

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 § första stycket. I paragrafen har gjorts endast redaktionella ändringar och anpassningar föranledda av den nya lagens utformning. I och med hänvisningen till 1 § första stycket, som motsvarar nuvarande 1 § första stycket, har emellertid kravet på att unionens förordningar om internationella sanktioner ska syfta till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet slopats.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2.

16 § Ett förordnande enligt 15 § ska överlämnas till riksdagen för godkännande.

Ett förordnande upphör att gälla,

1. om det inte har överlämnats till riksdagen för godkännande inom en månad från det att regeringen meddelade förordnandet, eller

2. om riksdagen inte har godkänt det inom två månader från det att förordnandet överlämnades till riksdagen.

Vid beräkning av tid för riksdagens godkännande enligt andra stycket 2, ska man bortse från tid då riksdagen gör ett längre uppehåll i kammarens arbete än en månad.

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 § andra stycket. I paragrafen har gjorts endast redaktionella ändringar föranledda av den nya lagens utformning. Några ändringar i sak är inte avsedda.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2.

17 § I enlighet med ett förordnande enligt 15 § får regeringen meddela föreskrifter om förbud, skyldigheter och begränsningar som motsvarar de som anges i det beslut eller den rekommendation som föreskrifterna syftar till att genomföra.

Paragrafen har sin motsvarighet i nuvarande 4 § första stycket. I paragrafen har gjorts språkliga och redaktionella anpassningar för att göra bestämmelsen enklare att läsa och förstå. Det område inom vilket regeringen får meddela föreskrifter anges dock inte som tidigare i olika punkter utan genom en generell hänvisning till det beslut eller den rekommendation som föreskrifterna syftar till att genomföra. Där-

igenom undviks den risk som tidigare fanns att det på grund av ett sådant beslut eller en sådan rekommendation fordrades föreskrifter som inte hade stöd i den dåvarande uppräknings. I praktiken torde detta inte medföra någon saklig skillnad.

Bestämmelsen i 4 § andra stycket har slopats.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.3.

18 § Regeringen ska så snart som möjligt upphäva ett förordnande enligt 15 § eller föreskrifter som har meddelats i enlighet med ett sådant förordnande när och i samma utsträckning som ett beslut eller en rekommendation om internationella sanktioner har upphävts eller upphört att gälla.

Regeringen ska också så snart som möjligt upphäva föreskrifter som har meddelats i enlighet med ett förordnande enligt 15 §, om förordnandet har upphört att gälla enligt 16 § andra stycket.

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 §. Bestämmelsen i 6 § första stycket 2 har dock slopats. I paragrafen i övrigt har gjorts endast redaktionella ändringar föranledda av den nya lagens utformning. Inga ändringar i sak är avsedda.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.4.

19 § Förbud, skyldigheter och begränsningar som har meddelats enligt 15 § gäller även förfaranden eller åtgärder som omfattas av avtal som har träffats innan förbudet, skyldigheten eller begränsningen trädde i kraft, om regeringen inte föreskriver något annat.

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 §. I paragrafen har gjorts endast redaktionella ändringar föranledda av den nya lagens utformning. Inga ändringar i sak är avsedda.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.2.

Interimistiska beslut

20 § Om Förenta nationernas säkerhetsråd eller någon sanktionskommitté under säkerhetsrådet beslutar om frysning och beslutet ska genomföras av Europeiska unionen genom ändring i en redan antagen förordning om internationella sanktioner, ska Finansinspektionen snarast möjligt besluta om motsvarande åtgärder.

Beslutet ska snarast möjligt kungöras i Post- och Inrikes Tidningar.

Beslutet ska gälla till dess sanktionerna genomförs av Europeiska unionen. Lag (2023:679).

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 a §. Endast en redaktionell ändring har gjorts föranledd av definitionen av internationella sanktioner (se 2 § första stycket 2). Någon ändring i sak är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.3.

21 § Finansinspektionens beslut enligt 20 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 b §. Någon ändring av bestämmelsen görs inte.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.3.

Undantag från förbud, skyldigheter eller begränsningar

22 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för särskilda fall medge undantag från förbud, skyldigheter eller begränsningar som har meddelats enligt 17 § eller beslut som meddelats enligt 20 §.

Paragrafen motsvarar den nuvarande 7 §. I paragrafen har gjorts endast redaktionella anpassningar föranledda av den nya lagens utformning. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.4.

Avvisning

23 § För att genomföra internationella sanktioner i enlighet med ett förordnande enligt 15 § får regeringen meddela föreskrifter om att en utlänning kan avvisas enligt utlänningslagen (2005:716), om

1. utlänningen skäligen kan antas ha hemvist i eller tillhöra en stat, ett område, en juridisk person, en grupp, en enhet eller ett organ som är föremål för internationella sanktioner enligt 1 §, och

2. utlänningen har begått eller avser att begå en handling som står i strid med antingen ett förbud, en skyldighet eller en begränsning enligt 17 § eller en av unionens förordning om internationella sanktioner som har sin grund i ett beslut som avses i 1 §.

Paragrafen motsvarar den nuvarande 13 §. I paragrafen har gjorts endast redaktionella ändringar och anpassningar föranledda av den nya lagens utformning. I punkten 1 har lagts till orden *ett organ* i syfte att nå en bättre överensstämmelse med direktivet när det gäller vilka som kan bli

föremål för internationella sanktioner. När det gäller innebörden av denna definition så hänvisas till författningskommentaren till 2 § andra stycket. Inga ändringar i sak är avsedda.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.4.

Tillkännagivande

24 § Regeringen ska i Svensk författningssamling ge till känna vilka förordningar om internationella sanktioner som har beslutats av Europeiska unionen och för vilka straffansvar gäller här i landet direkt enligt denna lag.

Paragrafen motsvarar den nuvarande 15 §. I paragrafen har endast gjorts redaktionella ändringar föranledda av den nya lagens utformning. Inga ändringar i sak är avsedda. För att göra regleringen på området mer överblickbar bör en upplysning om vilka nationella föreskrifter och beslut som finns på området samlas på en särskild plats på regeringens webbplats. En upplysning om att det finns sådan information på webbplatsen bör även finnas i tillkännagivandet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.5.

10.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

2 kap.

5 §

I de fall som avses i 3 § 2, 3 och 5 är svensk domstol behörig endast om gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten (dubbel straffbarhet). Om brottet har begåtts på flera staters område är kravet på dubbel straffbarhet uppfyllt om gärningen är straffbar enligt lagen på någon av gärningsorterna. Det får inte dömas till påföljd som är strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten.

Första stycket gäller inte

1. om brottet har begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig,

2. om brottet har begåtts vid tjänstgöringen av någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell militär insats eller i internationell civil krishantering,

3. brott för vilket det lindrigaste straff som är föreskrivet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller mer, och

4. brott som avses i

- a) 4 kap. 1 a, 4 c och 4 e §§ och 16 kap. 10 a § första stycket 1 och sjätte stycket eller försök till sådana brott,
- b) 4 kap. 4 § andra stycket varigenom någon förmåtts att ingå ett sådant äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som avses i 4 c § eller försök till sådant brott,
- c) 6 kap. 1–6, 8, 9 och 12 §§ eller försök till brott enligt 6 kap. 1, 2, 4–6, 8, 9 och 12 §§, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år,
- d) 14 kap. 6 § eller försök till sådant brott,
- e) 22 kap. 6 a och 6 b §§,
- f) 2 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor,
- g) 3–5 och 7–10 §§ lagen (2025:000) om internationella sanktioner, eller
- h) 19 § lagen (2023:677) om frysning av tillgångar.

I paragrafen har gjorts endast redaktionella ändringar föranledda av den nya lagen om internationella sanktioner.

Övervägandena finns i avsnitt 7.7.1.

10.3 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

8 kap.

3 §

En utlänningsperson som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas

1. om det kan antas att han eller hon kommer att sakna tillräckliga medel för vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land som han eller hon tänker besöka eller för hemresan,

2. om det kan antas att han eller hon under vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller kommer att bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att han eller hon har ett sådant tillstånd,

3. om han eller hon på grund av tidigare frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i något annat nordiskt land,

4. om han eller hon på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas komma att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i något annat nordiskt land, eller

5. om det med stöd av lagen (2025:000) om internationella sanktioner har föreskrivits att han eller hon får avvisas.

En utlänningsperson som avses i första stycket får avvisas även i andra fall när det har begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land och det kan antas att han eller hon annars beger sig till det landet.

I paragrafen har gjorts endast redaktionella ändringar föranledda av den nya lagen om internationella sanktioner.

Övervägandena finns i avsnitt 7.7.2.

10.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:677) om frysning av tillgångar

4 §

Om det behövs för att förhindra fortsatt brottslighet av likartat slag får ett beslut om frysning meddelas för den som

1. skäligen kan misstänkas för brott enligt terroristbrottslagen (2022:666),
2. har dömts för brott enligt terroristbrottslagen, eller
3. på grund av innehållet i utländsk brottsutredning eller dom skäligen kan misstänkas för att i annan stat ha begått brott som motsvarar brott enligt terroristbrottslagen.

Vad som föreskrivs i första stycket 1 och 2 ska också gälla den som är misstänkt eller dömd för brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Genom ett nytt andra stycke i bestämmelsen möjliggörs att ett beslut om frysning även får meddelas för den som kan misstänkas eller är dömd för brott före den nuvarande terroristbrottslagens ikraftträdande enligt lagen om terroristbrott, rekryteringslagen och finansieringslagen. Om det behövs för att förhindra fortsatt brottslighet av likartat slag får ett beslut om frysning således meddelas för den som skäligen kan misstänkas eller har dömts för brott enligt den tidigare lagen om terroristbrott, rekryteringslagen eller finansieringslagen. I övrigt gäller samma förutsättningar för att meddela ett beslut om frysning som de som anges i första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 7.7.3.

19 §

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett beslut om frysning enligt 4 § döms till fängelse i högst tre år eller, om brottet begåtts uppsåtligen och är grovt, till fängelse i lägst två år och högst sex år.

Är brott enligt första stycket med hänsyn till egendomens värde eller övriga omständigheter vid brottet att anse som ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

En gärning enligt denna paragraf utgör inte brott om den avser humanitärt bistånd, verksamhet till stöd för grundläggande mänskliga behov eller annat sådant stöd.

I paragrafens första stycke har straffskalorna för brott mot ett beslut om frysning enligt 4 § anpassats till straffskalorna i den nya lagen om internationella sanktioner. Det betyder att straffminimum för brott av normalgraden är allmänt fängelseminimum och att straffmaximum för brottet är fängelse i högst tre år. Det gäller för såväl uppsåtliga som grovt oaktsamma gärningar. Straffmaximum för grovt oaktsamma gärningar har därmed höjts från fängelse i högst sex månader till fängelse i högst tre år, vilket innebär att första stycket andra meningen har utgått. Det grova brottet har på motsvarande sätt som i den nya sanktionslagen getts ett straffminimum om fängelse i två år och ett straffmaximum om fängelse i sex år. Endast uppsåtliga gärningar ska kunna bedömas som grovt brott.

Härtill har ringa brott kriminaliserats på samma sätt som i den nya lagen om internationella sanktioner genom en ändring av paragrafens andra stycke. Straffskalan för det ringa brottet är böter eller fängelse i högst sex månader. Vad gäller bedömningen av om brottet ska anses som ringa, se författningskommentaren till 7 § i den nya lagen om internationella sanktioner.

I andra stycket har, på samma sätt som i den nya lagen om internationella sanktioner, den undantagsregel som finns avseende ansvar för anstiftan och medhjälp slopats. Eftersom fängelse ingår i straffskalan för brott enligt 19 § lagen om frysning av tillgångar behöver det inte särskilt föreskrivas om att medhjälp och anstiftan till brott enligt lagen ska vara straffbart (jfr 23 kap. 4 § första stycket brottsbalken).

Genom ett nytt tredje stycke i paragrafen har den nuvarande undantagsregeln för ringa fall, på samma sätt som i den nya lagen om internationella sanktioner, vidare ändrats på så sätt att en gärning inte ska utgöra brott om den avser humanitärt bistånd, verksamhet till stöd för grundläggande mänskliga behov eller annat sådant stöd. Vid bedömningen av om en gärning inte ska anses utgöra brott, se författningskommentaren till 6 § i den nya lagen om internationella sanktioner.

Övervägandena finns i avsnitt 7.7.3.

20 §

För försök till brott enligt 19 § döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Paragrafen är ny och innehåller, på samma sätt som i den nya lagen om internationella sanktioner, en kriminalisering av försök till brott enligt 19 §. Har någon påbörjat utförandet av ett brott av normalgraden eller grovt brott enligt 19 § första stycket, eller ett ringa brott enligt 19 § andra stycket, utan att det kommit till fullbordan, ska hen enligt 23 kap. 1 § brottsbalken dömas för försök till något av dessa brott. För ansvar krävs att det förelegat fara för att handlingen skulle leda till brottets fullbordan eller att sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter.

Övervägandena finns i avsnitt 7.7.3.

21 §

Åtal för brott enligt 19 § andra stycket eller för försök till sådant brott får väckas endast om det är motiverat från allmän synpunkt.

Paragrafen är ny och innehåller, på samma sätt som i den nya lagen om internationella sanktioner, en särskild åtalsprövningsregel med avseende på ringa fall enligt 19 § andra stycket och försök till sådant brott. För det närmare innebörden av bestämmelsen, se författningskommentaren till 11 § i den nya lagen om internationella sanktioner.

Övervägandena finns i avsnitt 7.7.3.

Förverkande

22 §

Förverkande av egendom som har varit föremål för brott enligt denna lag får ske hos gärningsmannen eller hos den som har medverkat till brottet, även om egendomen tillhör någon annan.

Paragrafen är ny och innehåller, på samma sätt som i den nya lagen om internationella sanktioner, en bestämmelse som möjliggör förverkande av egendom som varit föremål för brott hos gärningsmannen eller någon som medverkat till brottet även om egendomen tillhör någon

annan. För det närmare innebörden av bestämmelsen, se författningskommentaren till 14 § i den nya lagen om internationella sanktioner.

Övervägandena finns i avsnitt 7.7.3.

Kommittédirektiv 2023:96

Genomförande av ett direktiv om kriminalisering av överträdelser av EU:s sanktioner

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2023

Sammanfattning

Den 2 december 2022 presenterades ett förslag från Europeiska kommissionen om ett direktiv rörande kriminalisering av överträdelser av EU:s sanktioner. Direktivet förhandlas för närvarande inom EU. Kommissionen har föreslagit att direktivet ska genomföras inom sex månader från ikraftträdandet.

Mot bakgrund av den begränsade tid som kan förväntas för att genomföra direktivet ges en särskild utredare i uppdrag att analysera behovet av och lämna förslag till de författningsändringar och eventuella andra åtgärder som behövs för att genomföra direktivet.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 juni 2024.

Uppdraget att förbereda genomförandet av EU-direktivet

Inom EU pågår förhandlingar om ett direktiv med definitioner av brott och påföljder vid överträdelser av unionens restriktiva åtgärder (här kallat direktivet om kriminalisering av överträdelser av EU:s sanktioner). Syftet med direktivet är att fastställa minimiregler rörande definitioner av straffbara gärningar samt påföljder vid överträdelser av unionens restriktiva åtgärder. Förslaget innehåller därutöver bestämmelser om bl.a. förverkande, jurisdiktion, preskription och samarbete mellan myndigheter inom respektive medlemsstat.

Med unionens restriktiva åtgärder avses de sanktioner mot stater och enskilda som EU får besluta om som en del av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. I dagsläget har EU antagit mer än 40 uppsättningar restriktiva åtgärder, s.k. sanktionsregimer, och det har bl.a. beslutats om omfattande sanktioner mot Ryssland och ryska medborgare som en följd av Rysslands invasion av Ukraina.

Kommissionens förslag presenterades den 2 december 2022 (förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om fastställandet av brottsrekvisit och påföljder med avseende på överträdelser av unionens restriktiva åtgärder COM/2022/684 final). Förhandlingar i rådet har därefter bedrivits i hög takt och ambitionen är att en allmän riktlinje i rådet ska antas i juni 2023. Därefter väntas trepartssamtal mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen inledas senast under hösten 2023. Enligt kommissionens förslag ska medlemsstaterna senast sex månader efter ikraftträdandet av direktivet sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att genomföra direktivet.

Sverige har välkomnat kommissionens förslag eftersom det är viktigt att det upprätthålls en effektivitet i genomförandet av EU:s sanktioner, inte minst med hänsyn till den ryska invasionen av Ukraina.

Med hänsyn till direktivets koppling till kriget i Ukraina och att kommissionen, som en följd av denna koppling, föreslagit en mycket kort tid för medlemsstaternas genomförande av direktivet bör arbetet med genomförandet inledas så snart som möjligt.

Sverige genomför EU:s sanktioner bl.a. genom lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen). Lagen innehåller en straffbestämmelse (8 §) enligt vilken den som uppsåtligen bryter mot förbud i EU-förordningar om ekonomiska sanktioner gör sig skyldig till brott. Straffskalan för brottet är böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i högst fyra år. Om gärningen begåtts av grov oaktsamhet är straffskalan i stället böter eller fängelse i högst sex månader. Enligt paragrafens tredje stycke ska det inte dömas till ansvar om brottet är ringa och det ska inte heller dömas till ansvar för anstiftan av eller medhjälp till en gärning som avses i paragrafen.

Utifrån utformningen av kommissionens förslag kan utredaren bl.a. behöva analysera behovet av att utvidga det straffbelagda området. Vidare kan det vara nödvändigt att överväga förändringar av straffskalorna och att kriminalisera vissa osjälvständiga brottsformer (försök, medhjälp och anstiftan). Det kan också krävas förändringar som säkerställer ett ändamålsenligt samarbete och informationsut-

byte mellan myndigheter. Detta gäller såväl i förhållandet mellan de brottsbekämpande myndigheterna som i relationen till och mellan andra myndigheter. I det sammanhanget kan det till exempel behöva övervägas om det ska införas en anmälningsskyldighet för myndigheter som upptäcker eller misstänker brott i form av överträdelser av sanktioner. Utredaren kan även behöva överväga andra författningsändringar. Av relevans i sammanhanget är också lagrådsremissen Ekonomiska sanktioner mot terrorism, beslutad den 4 maj 2023, där det bl.a. föreslås en ny lag om frysning av tillgångar som innehåller en straffbestämmelse om överträdelser av beslut om frysning. I lagrådsremissen anförs att genomförandet av direktivet om kriminalisering av överträdelser av EU:s sanktioner sannolikt kommer innebära behov av förändringar av sanktionslagens straffbestämmelse och att det då får övervägas om det innebär att även straffbestämmelsen i den nya lagen om frysning av tillgångar bör ändras. Det kan dessutom förväntas vara nödvändigt att utvärdera om det vid sidan av författningsändringar också måste vidtas andra åtgärder för att genomföra direktivet.

Vid analysen av vilka förändringar som är nödvändiga ska grundläggande fri- och rättigheter noga beaktas, t.ex. tryck- och yttrandefriheterna och skyddet för den personliga integriteten. De förslag som lämnas ska vara förenliga med svensk grundlag, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) samt Sveriges folkrättsliga förpliktelser i övrigt.

Mot denna bakgrund ska utredaren sammanfattningsvis

- analysera behovet av och lämna förslag till de författningsändringar och eventuella andra åtgärder som behövs för att genomföra Europaparlamentets och rådets kommande direktiv om kriminalisering av överträdelser av EU:s sanktioner.

Konsekvensbeskrivningar, kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren särskilt analysera förslagets effekter för rättsväsendets myndigheter.

Utredaren ska inhämta upplysningar från berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning utredaren finner lämpligt. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet samt inom EU och andra internationella forum. Det är särskilt viktigt att utredaren fortlöpande följer de fortsatta förhandlingarna av direktivet inom EU.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 juni 2024.

(Utrikesdepartementet)



2024/1226

29.4.2024

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

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 83.1,

med beaktande av rådets beslut (EU) 2022/2332 av den 28 november 2022 om angivande av överträdelse av unionens restriktiva åtgärder som ett område av brottslighet som uppfyller kriterierna i artikel 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt⁽¹⁾, särskilt artikel 1,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande⁽²⁾,i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet⁽³⁾, och

av följande skäl:

- (1) För att säkerställa en effektiv tillämpning av unionens restriktiva åtgärder och den inre marknads integritet inom unionen, och för att uppnå en hög säkerhetsnivå inom området med frihet, säkerhet och rättvisa, är det nödvändigt att fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder för överträdelse av dessa restriktiva åtgärder.
- (2) Unionens restriktiva åtgärder, såsom åtgärder avseende frysning av penningmedel och ekonomiska resurser, förbud mot att göra penningmedel och ekonomiska resurser tillgängliga och förbud mot inresa på eller transitering genom en medlemsstats territorium, liksom sektorspecifika ekonomiska och finansiella åtgärder och vapenembargon, är ett viktigt verktyg för att främja målen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) enligt artikel 21 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). Dessa mål inbegriper att skydda unionens värden, säkerhet, oberoende och integritet, att befästa och stödja demokratin, rättsstaten, de mänskliga rättigheterna och folk rättens principer samt att bevara freden, förebygga konflikter och stärka den internationella säkerheten i enlighet med målen och principerna i Förenta nationernas stadga.
- (3) För att säkerställa en effektiv tillämpning av unionens restriktiva åtgärder måste medlemsstaterna ha effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga och icke-straffrättsliga påföljder och sanktioner för överträdelse av dessa åtgärder, inbegripet skyldigheter, såsom rapportering, som fastställs i åtgärderna. Även kringgående av unionens restriktiva åtgärder måste leda till sådana påföljder och sanktioner.
- (4) En effektiv tillämpning av unionens restriktiva åtgärder kräver gemensamma minimiregler om fastställande av brottsrekvisit för brottsliga gärningar som innebär en överträdelse av unionens restriktiva åtgärder. Medlemsstaterna bör säkerställa att sådana gärningar utgör brott när de är uppsåtliga och i strid med ett förbud eller en skyldighet som utgör en av unionens restriktiva åtgärder eller som anges i en nationell bestämmelse som genomför en av unionens restriktiva åtgärder, om det krävs ett nationellt genomförande av den åtgärden. Vissa gärningar bör utgöra brott även när de begås av grov vårdslöshet. När det gäller de brott som definieras i detta direktiv bör begreppet grov vårdslöshet tolkas i enlighet med nationell rätt, med beaktande av relevant rättspraxis från Europeiska unionens domstol. Medlemsstaterna bör kunna besluta att överträdelse av unionens restriktiva åtgärder som inbegriper penningmedel, ekonomiska resurser, varor, tjänster, transaktioner eller aktiviteter till ett värde av mindre än

⁽¹⁾ EUT L 308, 29.11.2022, s. 18.

⁽²⁾ EUT C 184, 25.5.2023, s. 59.

⁽³⁾ Europaparlamentets ståndpunkt av den 12 mars 2024 (ännu inte offentliggjord i EUT) och rådets beslut av den 12 april 2024.

10 000 EUR inte utgör brott. Att vissa överträdelse utsluts från detta direktivs tillämpningsområde påverkar inte eventuella skyldigheter som anges i rättsakter som fastställer unionens restriktiva åtgärder för att säkerställa att överträdelse beläggs med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga eller icke-straffrättsliga sanktioner.

- (5) Rättsakter som fastställer unionens restriktiva åtgärder kan föreskriva avvikelser från de angivna förbuden i form av dispenser eller undantag. En gärning som antingen omfattas av en dispens som föreskrivs i en rättsakt som fastställer unionens restriktiva åtgärder eller godkänns av en behörig myndighet i en medlemsstat genom ett undantag i enlighet med en rättsakt som fastställer unionens restriktiva åtgärder bör inte betraktas som en överträdelse av en av unionens restriktiva åtgärder.
- (6) En effektiv tillämpning av unionens restriktiva åtgärder kräver i synnerhet gemensamma minimiregler för överträdelse av åtgärder i form av frysning av penningmedel eller ekonomiska resurser enligt de relevanta rådsförordningarna. Dessa åtgärder omfattar förbud mot att direkt eller indirekt göra penningmedel eller ekonomiska resurser tillgängliga för eller till förmån för fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är föremål för åtgärder i form av frysning av penningmedel eller ekonomiska resurser, liksom skyldigheten att frysa alla penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör eller ägs, innehas eller kontrolleras av samma personer, enheter eller organ.
- (7) Unionens restriktiva åtgärder inbegriper inreserestriktioner (reseförbud) som bör omfattas av detta direktiv. Sådana åtgärder, som vanligtvis fastställs i ett rådsbeslut som antas på grundval av artikel 29 i EU-fördraget och genomförs genom nationell rätt, kräver att medlemsstaterna vidtar nödvändiga åtgärder för att förhindra att de angivna personerna reser in i eller transiterar genom de olika zonerna på en medlemsstats territorium.
- (8) Medlemsstaterna uppmuntras att ägna särskild uppmärksamhet åt systemen för beviljande av medborgarskap och uppehållstillstånd, i syfte att förhindra att personer som är föremål för unionens restriktiva åtgärder utnyttjar dessa mekanismer för att överträda unionens restriktiva åtgärder.
- (9) Att inleda eller fortsätta någon form av transaktion, inbegripet finansiella transaktioner, liksom tilldelning eller fortsatt fullgörande av offentliga kontrakt eller koncessionskontrakt som omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG^(*), 2014/23/EU^(*), 2014/24/EU^(*) eller 2014/25/EU^(*), med en tredjestat, en tredjestats organ eller enheter och organ som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av en tredjestat eller en tredjestats organ, bör utgöra ett brott, om förbudet mot eller begränsningen av dessa gärningar utgör en av unionens restriktiva åtgärder.
- (10) Unionens restriktiva åtgärder omfattar förbud mot handel med, import, export, försäljning, köp, överföring, transitering eller transport av varor eller tjänster. Överträdelse av sådana förbud bör utgöra ett brott, även när varorna importeras från eller exporteras till ett tredjeländ i syfte att få dem överförda till en destination avseende vilken förbudet att importera, exportera, sälja, köpa, överföra, transitera eller transportera dessa varor utgör en av unionens restriktiva åtgärder. Direkt eller indirekt tillhandahållande av tekniskt bistånd, förmedlingstjänster, försäkringar och alla andra tjänster som rör dessa varor eller tjänster bör också utgöra ett brott. För det ändamålet omfattar begreppet varor produkter såsom militär teknik och krigsmateriel samt varor, programvara och teknik som ingår i Europeiska unionens gemensamma militära förteckning, som antogs av rådet den 20 februari 2023^(*), eller förtecknas i bilagorna I och IV till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821^(*).

^(*) Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtjänster, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG (EUT L 216, 20.8.2009, s. 76).

^(*) Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (EUT L 94, 28.3.2014, s. 1).

^(*) Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 28.3.2014, s. 65).

^(*) Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (EUT L 94, 28.3.2014, s. 243).

^(*) EUT C 72, 28.2.2023, s. 2.

^(*) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj 2021 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden (EUT L 206, 11.6.2021, s. 1).

- (11) Unionens restriktiva åtgärder omfattar sektorsspecifika ekonomiska och finansiella åtgärder om tillhandahållande av finansiella tjänster eller utförande av finansiella verksamheter. Sådana finansiella tjänster och verksamheter omfattar, men är inte begränsade till, finansiering och finansiellt stöd, tillhandahållande av investeringar och investerings-tjänster, utfärdande av överlåtbara värdepapper och penningmarknadsinstrument, mottagande av insättningar, tillhandahållande av specialiserade finansiella meddelandetjänster, handel med sedlar, tillhandahållande av kreditvärderingstjänster och tillhandahållande av kryptotillgångar och kryptoplånböcker. Överträdelse av dessa sektorsspecifika ekonomiska och finansiella åtgärder bör utgöra ett brott.
- (12) Unionens restriktiva åtgärder omfattar sektorsspecifika ekonomiska och finansiella åtgärder om tillhandahållande av andra tjänster än finansiella tjänster. Sådana tjänster inbegriper, men är inte begränsade till, tillhandahållande av juridisk rådgivning, betrodda tjänster, PR-tjänster, redovisning, revision, bokföring och skatterådgivning, företags- och organisationskonsulttjänster, it-rådgivning, radio- och televisionstjänster och arkitekt- och ingenjörstjänster. Överträdelse av dessa sektorsspecifika ekonomiska och finansiella åtgärder bör utgöra ett brott.
- (13) Ingen av bestämmelserna i detta direktiv bör tolkas som att de ålägger fysiska personer skyldigheter som skulle påverka rätten att inte vittna mot sig själv och rätten att tåga, i enlighet med artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/343⁽⁹⁾, för de medlemsstater som är bundna av detta, samt artikel 48 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (*stadgan*).
- (14) En effektiv tillämpning av unionens restriktiva åtgärder kräver gemensamma minimiregler om fastställande av brottsrekvisit för brott som består av gärningar som kringgår unionens restriktiva åtgärder.
- (15) Ett exempel på en gärning som kringgår unionens restriktiva åtgärder och som blir allt vanligare är att angivna personer, enheter och organ använder, till en tredje part överför eller på annat sätt förfogar över penningmedel eller ekonomiska resurser som direkt eller indirekt ägs, innehas eller kontrolleras av dessa angivna personer, enheter eller organ i syfte att undanhålla dessa penningmedel eller ekonomiska resurser. Metoden att tillhandahålla falska eller vilseledande uppgifter, inbegripet ofullständiga relevanta uppgifter, för att undanhålla att en angiven person eller enhet eller ett angivet organ är den slutliga ägaren till eller mottagaren av penningmedel eller ekonomiska resurser som är föremål för unionens restriktiva åtgärder, utgör också ett kringgående av unionens restriktiva åtgärder. Sådana gärningar som kringgår unionens restriktiva åtgärder bör därför utgöra brott enligt detta direktiv.
- (16) Underlåtenhet att fullgöra en skyldighet att rapportera till de behöriga administrativa myndigheterna enligt rättsakter som fastställer unionens restriktiva åtgärder bör utgöra ett brott enligt detta direktiv.
- (17) Ändamålsenlig tillämpning av unionens restriktiva åtgärder kräver gemensamma minimiregler om fastställandet av brottsrekvisit för brott som består av överträdelse av eller underlåtenhet att uppfylla de specifika villkoren enligt tillstånd som beviljats av de behöriga myndigheterna för att bedriva viss verksamhet, som i avsaknad av ett sådant tillstånd utgör en överträdelse av ett förbud eller en begränsning som utgör en av unionens restriktiva åtgärder. All verksamhet som bedrivs utan tillstånd kan, beroende på omständigheterna i fallet, betraktas som en överträdelse av unionens restriktiva åtgärder i form av frysning av penningmedel eller ekonomiska resurser, reseförbud, vapenembargon eller andra sektorsspecifika ekonomiska och finansiella åtgärder.
- (18) Juridiska yrkesutövare, såsom dessa definieras av medlemsstaterna, bör omfattas av detta direktiv, inbegripet skyldigheten att rapportera överträdelse av unionens restriktiva åtgärder, när de tillhandahåller tjänster inom ramen för sin yrkesverksamhet, såsom juridiska tjänster, finansiella tjänster och handelstjänster. Det finns en klar risk för att dessa juridiska yrkesutövers tjänster missbrukas i syfte att övertråda unionens restriktiva åtgärder. Det bör dock finnas undantag från en skyldighet att rapportera information som de mottar från eller erhåller om en klient i samband med fastställandet av dennes rättsliga ställning eller i samband med utförandet av uppgiften att försvara eller företräda klienten i eller rörande rättsliga förfaranden, inbegripet att ge råd om att inleda eller undvika sådana förfaranden. Därför bör sådan juridisk rådgivning även i fortsättningen omfattas av tystnadsplikt, med undantag för om den juridiska yrkesutövaren avsiktligt deltar i överträdelsen av unionens restriktiva åtgärder, om den juridiska rådgivningen tillhandahålls i syfte att övertråda unionens restriktiva åtgärder eller om den juridiska yrkesutövaren är medveten om att klienten söker juridisk rådgivning i syfte att övertråda unionens restriktiva åtgärder.

⁽⁹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/343 av den 9 mars 2016 om förstärkning av vissa aspekter av oskuldspresumtionen och av rätten att närvara vid rättegången i straffrättsliga förfaranden (EUT L 65, 11.3.2016, s. 1).

- (19) Unionens restriktiva åtgärder bör inte leda till diskriminering av kredit- och finansinstituts kunder eller till att dessa på otillbörligt sätt utestängs från tillgång till finansiella tjänster.
- (20) Detta direktiv syftar inte till att kriminalisera humanitärt bistånd till behövande eller verksamhet till stöd för grundläggande mänskliga behov som tillhandahålls i enlighet med principerna om opartiskhet, humanitet, neutralitet och oberoende samt, i tillämpliga fall, internationell humanitär rätt.
- (21) Anstiftan och medhjälp till brott enligt detta direktiv bör kriminaliseras. Försök att begå vissa brott enligt detta direktiv bör också kriminaliseras.
- (22) Påföljder för fysiska personer för brott med anknytning till överträdelse av unionens restriktiva åtgärder enligt definitionen i detta direktiv bör vara effektiva, avskräckande och proportionella. Därför bör miniminivåer för det högsta fängelsestraffet fastställas för fysiska personer. Kompletterande påföljder eller åtgärder bör också finnas tillgängliga inom ramen för straffrättsliga förfaranden.
- (23) Eftersom även juridiska personer är föremål för unionens restriktiva åtgärder bör sådana juridiska personer hållas ansvariga för brott med anknytning till överträdelse av unionens restriktiva åtgärder enligt definitionen i detta direktiv. Med juridiska personer avses härmed varje rättssubjekt som har denna status enligt tillämplig rätt, med undantag för stater eller offentliga organ vid utövandet av offentliga maktbefogenheter samt offentliga internationella organisationer. För att uppnå målen för detta direktiv bör medlemsstater vars rätt föreskriver straffrättsligt ansvar för juridiska personer se till att det i nationell rätt föreskrivs effektiva, avskräckande och proportionella påföljdstyper och påföljdsnivåer i enlighet med detta direktiv. För att uppnå målen för detta direktiv bör medlemsstater vars rätt inte föreskriver straffrättsligt ansvar för juridiska personer se till att det i nationell rätt föreskrivs effektiva, avskräckande och proportionella typer och nivåer av icke-straffrättsliga sanktioner i enlighet med detta direktiv. De högsta nivåer på böter och sanktionsavgifter som föreskrivs i detta direktiv för de brott för vilka brottsrekvisit fastställs i detta direktiv bör vara tillämpliga på åtminstone de allvarigaste formerna av sådana brott. Det är viktigt att gärningens allvar samt de berörda juridiska personernas individuella, ekonomiska och andra förhållanden beaktas för att säkerställa att den utdömda påföljden är effektiv, avskräckande och proportionell. Medlemsstaterna bör kunna fastställa högsta nivåer på böter eller sanktionsavgifter, antingen som en procentandel av den berörda juridiska personens totala globala omsättning eller som fasta belopp. Vid införlivandet av detta direktiv bör medlemsstaterna besluta vilket av dessa två alternativ de ska använda.
- (24) Om medlemsstaterna vid fastställandet av de böter eller sanktionsavgifter som ska åläggas juridiska personer väljer att tillämpa kriteriet med en juridisk persons totala globala omsättning bör de besluta huruvida denna omsättning ska beräknas på grundval av det räkenskapsår som föregår det räkenskapsår då brottet begicks, eller det räkenskapsår som föregår beslutet att ålägga böter eller sanktionsavgifter. Medlemsstaterna bör också överväga att fastställa regler för fall där det inte är möjligt att fastställa beloppet för en bot eller sanktionsavgift på grundval av den juridiska personens totala globala omsättning under det räkenskapsår som föregår det räkenskapsår då brottet begicks eller under det räkenskapsår som föregår det räkenskapsår då beslutet att ålägga böter eller sanktionsavgifter fattades. I sådana fall bör medlemsstaterna kunna beakta andra kriterier, såsom den totala globala omsättningen under ett annat räkenskapsår. Om reglerna i fråga omfattar fastställande av fasta belopp för böter eller sanktionsavgifter bör det inte vara nödvändigt för de högsta nivåerna för dessa belopp att nå upp till de nivåer som fastställs i detta direktiv som miniminivåer för den högsta nivån på böter eller sanktionsavgifter i fasta belopp.
- (25) Om medlemsstaterna väljer en högsta nivå på böter eller sanktionsavgifter i fasta belopp bör dessa nivåer fastställas i nationell rätt. De högsta nivåerna för sådana böter eller sanktionsavgifter bör tillämpas på de allvarigaste formerna av brott som anges i detta direktiv och som begås av ekonomiskt starka juridiska personer. Medlemsstaterna bör kunna fastställa metoden för beräkningen av dessa högsta nivåer på böter eller sanktionsavgifter, inbegripet särskilda villkor för dessa. Medlemsstaterna uppmanas att regelbundet se över de nivåer på böter eller sanktionsavgifter som fastställs i fasta belopp med hänsyn till inflationstakt och andra svängningar i penningvärde, i enlighet med de förfaranden som fastställs i deras nationella rätt. Medlemsstater som inte har euron som valuta bör föreskriva högsta nivåer på böter eller sanktionsavgifter i sin egen valuta motsvarande de nivåer i euro som fastställs i detta direktiv den dag då det träder i kraft. Dessa medlemsstater uppmanas att regelbundet se över nivåerna på böter eller sanktionsavgifter även med hänsyn till växelkursens utveckling.

- (26) Fastställandet av högsta nivå på böter eller sanktionsavgifter påverkar inte domares eller domstolars rätt att i straffrättsliga förfaranden besluta om lämpliga sanktioner eller påföljder i enskilda fall. Eftersom det i detta direktiv inte fastställs några lägsta nivåer på böter eller sanktionsavgifter bör domarna eller domstolarna under alla omständigheter besluta om lämpliga sanktioner eller påföljder med beaktande av den berörda juridiska personens individuella, ekonomiska och andra förhållanden och av gärningens allvar.
- (27) Nivåerna av utdömda påföljder och sanktioner bör tillnäras ytterligare, och dessa nivåers effektivitet bör främjas genom att det införs gemensamma försvarande omständigheter som, i enlighet med relevanta bestämmelser i nationell rätt, återspeglar allvaret i det begångna brottet. Begreppet försvarande omständigheter bör förstås antingen som sakförhållanden som gör det möjligt för den nationella domaren eller domstolen att utdöma strängare straff för samma brott än vad som normalt utdöms när dessa sakförhållanden inte föreligger, eller som en möjlighet att behandla flera brott kumulativt för att höja påföljdsnivån. Medlemsstaterna bör, i enlighet med nationell rätt, säkerställa att minst ett av följande kan betraktas som försvarande omständigheter: brottet begicks inom ramen för en kriminell organisation enligt definitionen i rådets rambeslut 2008/841/RIF⁽¹⁾; brottet begicks med falska eller förfälskade handlingar; brottet begicks av en professionell tjänsteleverantör i strid med dennes yrkesmässiga skyldigheter; brottet begicks av en offentlig tjänsteman i dennes tjänsteutövning, vilket omfattar alla relevanta tjänstemän, oavsett om de innehar ett formellt ämbete i unionen, i medlemsstaterna eller i tredjeländer, eller en annan person som utför en offentlig tjänst; brottet genererade eller förväntades generera betydande ekonomiska fördelar eller ledde till undvikande av betydande utgifter, direkt eller indirekt; gärningsmannen förstörde bevismaterial eller skrämd eller påverkade vittnen eller klagande; eller den fysiska eller juridiska personen har tidigare dömts genom dom som fått laga kraft. Medlemsstaterna bör säkerställa att minst en av dessa försvarande omständigheter fastställs som en möjlig försvarande omständighet i enlighet med tillämpliga regler inom deras rättssystem avseende försvarande omständigheter. Det bör under alla omständigheter ankomma på domaren eller domstolen att avgöra om påföljden ska skärpas, med beaktande av alla omständigheter i det enskilda fallet.
- (28) Medlemsstaterna bör, i enlighet med nationell rätt, säkerställa att minst ett av följande kan betraktas som förmildrande omständigheter: gärningsmannen förser de behöriga myndigheterna med information som de annars inte skulle ha kunnat få tillgång till, och hjälper dem därigenom att identifiera eller lagföra andra gärningsmän; eller gärningsmannen förser de behöriga myndigheterna med information som de annars inte skulle ha kunnat få tillgång till, och hjälper dem därigenom att hitta bevis. Vid bedömningen av förmildrande omständigheter bör det ankomma på domaren eller domstolen att avgöra om påföljden ska mildras, med beaktande av de specifika omständigheterna i varje enskilt fall. Dessa omständigheter kan omfatta arten, tidpunkten och omfattningen av den information som tillhandahålls samt graden av samarbete från gärningsmannens sida.
- (29) Den frysning av penningmedel och ekonomiska resurser som åläggs genom unionens restriktiva åtgärder är av administrativ karaktär. Den bör därför skiljas från frysningens åtgärder av straffrättslig karaktär, som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU⁽²⁾. Medlemsstaterna bör möjliggöra frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av de brott som avses i det här direktivet. Medlemsstater som är bundna av direktiv 2014/42/EU bör göra detta i enlighet med det direktivet. Särskilt i situationer där den angivna personen, eller företrädaren för en angiven enhet eller ett angivet organ, begär eller medverkar till vissa brott som rör kringgående av en av unionens restriktiva åtgärder är det dessutom nödvändigt att möjliggöra frysning och förverkande av penningmedel och ekonomiska resurser som är föremål för unionens restriktiva åtgärder, även om de inte nödvändigtvis utgör hjälpmedel eller vinning enligt direktiv 2014/42/EU. Under dessa omständigheter kan den angivna personen, den angivna enheten eller det angivna organet till följd av undanhållandet fortsätta att ha tillgång till och till fulla utnyttja eller förfoga över de penningmedel eller ekonomiska resurser som är föremål för unionens restriktiva åtgärder och som har undanhållits. Sådana penningmedel eller ekonomiska resurser bör därför kunna frysas och förverkas i enlighet med direktiv 2014/42/EU. Rättigheterna för tredje man som handlar i god tro bör inte påverkas.
- (30) Medlemsstaterna bör fastställa regler för preskriptionstider som är nödvändiga för att effektivt bekämpa brott med anknytning till överträdelse av unionens restriktiva åtgärder, utan att det påverkar tillämpningen av nationella bestämmelser som inte fastställer preskriptionstider för utredning, lagföring och verkställighet. Medlemsstaterna kan enligt detta direktiv föreskriva kortare preskriptionstider än de preskriptionstider som föreskrivs i detta direktiv, förutsatt att det i deras rättssystem är möjligt att avbryta eller skjuta upp sådana kortare preskriptionsfrister i händelse av handlingar som kan fastställas i enlighet med nationell rätt.

⁽¹⁾ Rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet (EUT L 300, 11.11.2008, s. 42).

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU av den 3 april 2014 om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen (EUT L 127, 29.4.2014, s. 39).

- (31) I synnerhet med tanke på att personer som begår brott är globalt aktiva, i kombination med brottsens gränsöverskridande karaktär enligt definitionen i detta direktiv och möjligheten att genomföra gränsöverskridande utredningar, bör medlemsstaterna fastställa behörighet i syfte att effektivt bekämpa sådana brott.
- (32) För att säkerställa effektiv utredning och lagföring av överträdelse av unionens restriktiva åtgärder bör medlemsstaterna ge de behöriga myndigheterna tillgång till effektiva utredningsverktyg, såsom de som finns tillgängliga enligt deras nationella rätt för att bekämpa organiserad brottslighet eller andra allvarliga brott, om och i den mån användningen av dessa verktyg är lämplig och står i proportion till arten av och allvaret i brotten enligt vad som föreskrivs i nationell rätt. Sådana verktyg kan omfatta avlyssning, dold övervakning, inklusive elektronisk övervakning, kontrollerade leveranser, övervakning av bankkonton och andra finansiella utredningsverktyg. Dessa verktyg bör användas i linje med proportionalitetsprincipen och med full respekt för stadgan. Rätten till skydd för personuppgifter måste respekteras.
- (33) Personer som avses i artikel 4 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937⁽¹³⁾ och som rapporterar information till behöriga myndigheter om tidigare, pågående eller planerade överträdelse av unionens restriktiva åtgärder, inbegripet försök att kringgå dessa, som de har förvärvat inom ramen för sin arbetsrelaterade verksamhet riskerar att utsättas för repressalier i det sammanhanget. Sådana rapporter från rapporterande personer kan stärka kontrollen av efterlevnaden av unionens restriktiva åtgärder genom att de ger information om till exempel fakta rörande överträdelse av unionens restriktiva åtgärder, omständigheter kring dem samt inblandade personer, företag och tredjeländer. Därför bör det säkerställas att det finns lämpliga arrangemang för att sådana rapporterande personer ska kunna använda konfidentiella kanaler, för att de ska kunna varna de behöriga myndigheterna och för att de ska skyddas mot repressalier. I detta syfte bör det föreskrivas att direktiv (EU) 2019/1937 är tillämpligt på rapportering av överträdelse av unionens restriktiva åtgärder och på skydd för personer som rapporterar sådana överträdelse, på de villkor som fastställs i det direktivet.
- (34) För att säkerställa ett effektivt, integrerat och enhetligt system för brottsbekämpning bör medlemsstaterna organisera samarbete och kommunikation internt mellan alla sina behöriga myndigheter som är involverade i administrativ och straffrättslig brottsbekämpning.
- (35) För att säkerställa effektiv utredning och lagföring av överträdelse av unionens restriktiva åtgärder bör medlemsstaternas behöriga myndigheter samarbeta med varandra genom och med Europol, Eurojust och Europeiska åklagarmyndigheten inom ramen för deras respektive behörigheter och i enlighet med de tillämpliga rättsliga ramarna. Medlemsstaternas behöriga myndigheter bör också utbyta information med varandra och med kommissionen om praktiska frågor. Kommissionen skulle, om det är nödvändigt, kunna inrätta ett nätverk av experter och rättstillämpare för att utbyta bästa praxis och bistå medlemsstaternas nationella behöriga myndigheter i syfte att underlätta utredningen av brott med anknytning till överträdelse av unionens restriktiva åtgärder. Sådant bistånd bör inte innebära att kommissionen deltar i de nationella behöriga myndigheternas utredning och lagföring i enskilda brottmål och bör inte tolkas som att det omfattar ekonomiskt stöd eller något annat budgettagande från kommissionens sida.
- (36) För att effektivt bekämpa de brott för vilka brottsrekvisit fastställs i detta direktiv är det nödvändigt att medlemsstaternas behöriga myndigheter samlar in korrekta, enhetliga och jämförbara statistiska uppgifter om dessa brott. Medlemsstaterna bör därför säkerställa att det finns ett adekvat system för registrering, framtagande och översändande av befintliga statistiska uppgifter om de brott för vilka brottsrekvisit fastställs i detta direktiv. Det är viktigt att dessa statistiska uppgifter används av medlemsstaterna för den strategiska och operativa planeringen av brottsbekämpande åtgärder, för att analysera omfattningen av och trenderna när det gäller brott med anknytning till överträdelse av unionens restriktiva åtgärder och för att ge information till medborgarna. Medlemsstaterna bör till kommissionen översända relevanta statistiska uppgifter om förfaranden som rör överträdelse av unionens restriktiva åtgärder, hämtade från uppgifter som redan finns på centraliserad eller decentraliserad nivå inom hela medlemsstaten. Kommissionen bör regelbundet utvärdera de statistiska uppgifter som översänts av medlemsstaterna samt i en rapport offentliggöra resultatet av sin utvärdering.
- (37) En ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1673⁽¹⁴⁾ bör säkerställa att överträdelse av unionens restriktiva åtgärder kommer att betraktas som ett förbrott till penningtvätt i enlighet med det direktivet.

⁽¹³⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten (EUT L 305, 26.11.2019, s. 17).

⁽¹⁴⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1673 av den 23 oktober 2018 om bekämpande av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser (EUT L 284, 12.11.2018, s. 22).

- (38) Med hänsyn till det brådskande behovet att ställa enskilda och juridiska personer som är inblandade i överträdelse av unionens restriktiva åtgärder till svars bör medlemsstaterna sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv inom 12 månader från den dag då detta direktiv träder i kraft.
- (39) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till EU-fördraget och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), deltar Danmark inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.
- (40) I enlighet med artikel 3 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, har Irland genom en skrivelse av den 3 mars 2023 meddelat sin önskan att delta i antagandet och tillämpningen av detta direktiv.
- (41) Eftersom målen för detta direktiv, nämligen att fastställa gemensamma minimiregler om fastställande av brottsrekvisit för brott med anknytning till överträdelse av unionens restriktiva åtgärder och tillgång till effektiva, avskräckande och proportionella straffrättsliga påföljder för brott med anknytning till överträdelse av unionens restriktiva åtgärder, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, med hänsyn till den inneboende gränsöverskridande karaktären hos överträdelse av unionens restriktiva åtgärder och deras potential att undergräva uppnåendet av unionens mål att skydda internationell fred och säkerhet samt upprätthålla unionens gemensamma värden, utan snarare, på grund av detta direktivs omfattning och verkningar, kan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EU-fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- (42) Vid genomförandet av detta direktiv bör medlemsstaterna säkerställa att misstänkta eller åtalade personers processuella rättigheter i straffrättsliga förfaranden respekteras. Skyldigheterna enligt detta direktiv bör i det avseendet inte påverka medlemsstaternas skyldigheter enligt unionsrätten om processuella rättigheter i straffrättsliga förfaranden, särskilt Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU⁽¹⁵⁾, 2012/13/EU⁽¹⁶⁾, 2013/48/EU⁽¹⁷⁾, (EU) 2016/343, (EU) 2016/800⁽¹⁸⁾ och (EU) 2016/1919⁽¹⁹⁾.
- (43) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns i synnerhet i stadgan, inbegripet rätten till frihet och säkerhet, skydd av personuppgifter, näringsfriheten, rätten till egendom, rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol, oskuldspresumtionen och rätten till försvar, inbegripet rätten att inte vittna mot sig själv och att tåga, principerna om laglighet och proportionalitet i fråga om brott och straff, inbegripet principen om förbud mot retroaktiv tillämpning av straffrättsliga påföljder, samt principen *ne bis in idem*. Detta direktiv syftar till att säkerställa att dessa rättigheter och principer respekteras fullt ut och ska genomföras i enlighet med detta.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Innehåll och tillämpningsområde

I detta direktiv fastställs minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder för överträdelse av unionens restriktiva åtgärder.

⁽¹⁵⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU av den 20 oktober 2010 om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden (EUT L 280, 26.10.2010, s. 1).

⁽¹⁶⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/13/EU av den 22 maj 2012 om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden (EUT L 142, 1.6.2012, s. 1).

⁽¹⁷⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/48/EU av den 22 oktober 2013 om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden och förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder samt om rätt att få en tredje part underrättad vid frihetsberövande och rätt att kontakta tredje parter och konsulära myndigheter under frihetsberövandet (EUT L 294, 6.11.2013, s. 1).

⁽¹⁸⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/800 av den 11 maj 2016 om rättssäkerhetsgarantier för barn som är misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden (EUT L 132, 21.5.2016, s. 1).

⁽¹⁹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1919 av den 26 oktober 2016 om rättshjälp för misstänkta och tilltalade i straffrättsliga förfaranden och för eftersökta personer i förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder (EUT L 297, 4.11.2016, s. 1).

Artikel 2

Definitioner

I detta direktiv gäller följande definitioner:

1. *unionens restriktiva åtgärder*: restriktiva åtgärder som antas av unionen på grundval av artikel 29 i EU-fördraget eller artikel 215 i EUF-fördraget.
2. *angivna personer, enheter eller organ*: de fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är föremål för unionens restriktiva åtgärder.
3. *penningmedel*: finansiella tillgångar och ekonomiska förmåner av alla slag, inbegripet men inte begränsat till
 - a) kontanter, checkar, penningfordringar, växlar, postanvisningar och andra betalningsinstrument,
 - b) inlåning hos finansinstitut eller andra enheter, kontotillgodohavanden, skuldebrev och skuldförbindelser,
 - c) börsnoterade och onoterade värdepapper och skuldinstrument, inbegripet aktier och andelar, certifikat för värdepapper, obligationer, växlar, optioner, förlagsbevis och derivatkontrakt,
 - d) räntor, utdelningar eller andra intäkter från tillgångar eller annat värde som härrör från eller skapas genom tillgångar,
 - e) krediter, kvittningsrätter, garantiförbindelser, fullgörandegarantier eller andra finansiella åtaganden,
 - f) rembursar, fraktsedlar och pantförskrivningar,
 - g) dokument som utgör bevis på andelar i penningmedel eller finansiella resurser,
 - h) kryptotillgångar enligt definitionen i artikel 3.1 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1114 ⁽²⁰⁾.
4. *ekonomiska resurser*: materiella eller immateriella, lösa eller fasta tillgångar av alla slag som inte utgör penningmedel men som kan användas för att erhålla penningmedel, varor eller tjänster.
5. *frysning av penningmedel*: förhindrande av flyttning, överföring, förändring eller användning av penningmedel eller tillgång till eller hantering av penningmedel på ett sätt som skulle leda till en förändring av volym, belopp, belägenhet, ägandeförhållanden, innehav, art eller destination eller en förändring som skulle göra det möjligt att utnyttja penningmedlen, inbegripet portföljförvaltning.
6. *frysning av ekonomiska resurser*: förhindrande av att ekonomiska resurser används för att erhålla penningmedel, varor eller tjänster, inbegripet men inte enbart genom försäljning, uthyrning eller inteckning.

Artikel 3

Överträdelse av unionens restriktiva åtgärder

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att följande gärningar utgör brott när de begås uppsåtligt och i strid med ett förbud eller en skyldighet som utgör en av unionens restriktiva åtgärder eller som anges i en nationell bestämmelse som genomför en av unionens restriktiva åtgärder, om det krävs ett nationellt genomförande:
 - a) Direkt eller indirekt tillgängliggörande av penningmedel eller ekonomiska resurser för, eller till förmån för, en angiven person eller enhet eller ett angivet organ i strid med ett förbud som utgör en av unionens restriktiva åtgärder.
 - b) Underlåtenhet att frysa penningmedel eller ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av en angiven person eller enhet eller ett angivet organ, i strid med en skyldighet som utgör en av unionens restriktiva åtgärder.

⁽²⁰⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1114 av den 31 maj 2023 om marknader för kryptotillgångar och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 1095/2010 samt direktiven 2013/36/EU och (EU) 2019/1937 (EUT L 150, 9.6.2023, s. 40).

- c) Möjliggörande för angivna fysiska personer att resa in på eller transitera genom en medlemsstats territorium i strid med ett förbud som utgör en av unionens restriktiva åtgärder.
- d) Inledande eller fortsättande av transaktioner med en tredjestat, en tredjestats organ eller enheter eller organ som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av en tredjestat eller av en tredjestats organ, inbegripet tilldelning eller fortsatt fullgörande av offentliga kontrakt eller koncessionskontrakt, om förbudet mot eller begränsningen av dessa gärningar utgör en av unionens restriktiva åtgärder.
- e) Handel med eller import, export, försäljning, köp, överföring, transitering eller transport av varor samt tillhandahållande av förmedlingstjänster, tekniskt bistånd eller andra tjänster som rör dessa varor, om förbudet mot eller begränsningen av dessa gärningar utgör en av unionens restriktiva åtgärder.
- f) Tillhandahållande av finansiella tjänster eller utförande av finansiella verksamheter, om förbudet mot eller begränsningen av dessa gärningar utgör en av unionens restriktiva åtgärder.
- g) Tillhandahållande av andra tjänster än de som avses i led f, om förbudet mot eller begränsningen av dessa gärningar utgör en av unionens restriktiva åtgärder.
- h) Kringgående av en av unionens restriktiva åtgärder genom
- i) användning, överföring till en tredje part eller annat förfogande avseende penningmedel eller ekonomiska resurser som direkt eller indirekt ägs, innehas eller kontrolleras av angivna personer, enheter eller organ och som ska frysas enligt en av unionens restriktiva åtgärder, i syfte att dölja dessa penningmedel eller ekonomiska resurser,
 - ii) tillhandahållande av falska eller vilsedande uppgifter för att undanhålla att en angiven person eller enhet eller ett angivet organ är den slutliga ägaren till eller förmånstagaren av penningmedel eller ekonomiska resurser som ska frysas enligt en av unionens restriktiva åtgärder,
 - iii) underlåtenhet av angivna fysiska personer, eller företrädare för en angiven enhet eller ett angivet organ, att fullgöra en skyldighet som utgör en av unionens restriktiva åtgärder att till de behöriga administrativa myndigheterna rapportera penningmedel eller ekonomiska resurser inom en medlemsstats jurisdiktion vilka tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av dem,
 - iv) underlåtenhet att fullgöra en skyldighet som utgör en av unionens restriktiva åtgärder att förse de behöriga administrativa myndigheterna med information som erhållits om penningmedel eller ekonomiska resurser som har frysats, eller information om penningmedel eller ekonomiska resurser inom medlemsstaternas territorium vilka tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av angivna personer, enheter eller organ och som inte har frysats, om sådan information erhållits under fullgörandet av en yrkesplikt.
- i) Överträdelse av eller underlåtenhet att uppfylla villkor enligt tillstånd som beviljats av behöriga myndigheter för att bedriva verksamhet som i avsaknad av ett sådant tillstånd utgör en överträdelse av ett förbud eller en begränsning som utgör en av unionens restriktiva åtgärder.
2. Medlemsstaterna får föreskriva att följande gärningar inte utgör brott:
- a) En gärning som förtecknas i punkt 1 a, b och h i denna artikel, om gärningen inbegriper penningmedel eller ekonomiska resurser till ett värde av mindre än 10 000 EUR.
 - b) En gärning som förtecknas i punkt 1 d–g och i) i denna artikel, om gärningen inbegriper varor, tjänster, transaktioner eller aktiviteter till ett värde av mindre än 10 000 EUR.
- Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att tröskelvärdet på minst 10 000 EUR kan uppnås genom en serie gärningar som förtecknas i punkt 1 a, b och d–i) i denna artikel, som är sammanhängande och av samma slag, om dessa gärningar utförs av samma gärningsman.
3. Medlemsstaterna ska säkerställa att den gärning som förtecknas i punkt 1 e utgör ett brott även när den begås av grov vårdslöshet, åtminstone om gärningen rör produkter som ingår i Europeiska unionens gemensamma militära förteckning eller produkter med dubbla användningsområden som förtecknas i bilagorna I och IV till förordning (EU) 2021/821.

4. Ingenting i punkt 1 ska tolkas som en skyldighet för juridiska yrkesutövare att rapportera information som de mottar från eller erhåller om en klient i samband med fastställandet av den klientens rättsliga ställning eller i samband med utförandet av uppgiften att försvara eller företräda klienten i eller rörande rättsliga förfaranden, inbegripet att ge råd om att inleda eller undvika sådana förfaranden.

5. Ingenting i punkterna 1, 2 och 3 ska tolkas som en kriminalisering av humanitär bistånd till behövande eller verksamhet till stöd för grundläggande mänskliga behov som tillhandahålls i enlighet med principerna om opartiskhet, humanitet, neutralitet och oberoende samt, i tillämpliga fall, internationell humanitär rätt.

Artikel 4

Anstiften, medhjälp och försök

1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att anstiften och medhjälp till ett brott som avses i artikel 3 utgör ett brott.
2. Medlemsstaterna ska säkerställa att försök att begå brott som avses i artikel 3.1 a, c–g och h i och ii utgör ett brott.

Artikel 5

Påföljder för fysiska personer

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att de brott som avses i artiklarna 3 och 4 är belagda med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder.
2. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de brott som avses i artikel 3 är belagda med ett maximistraff som inbegriper fängelse.
3. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att
 - a) de brott som omfattas av artikel 3.1 h iii och iv är belagda med ett maximistraff på minst ett års fängelse om dessa brott involverar penningmedel eller ekonomiska resurser till ett värde av minst 100 000 EUR den dag då brottet begicks,
 - b) de brott som omfattas av artikel 3.1 a, b och h i och ii är belagda med ett maximistraff på minst fem års fängelse om dessa brott involverar penningmedel eller ekonomiska resurser till ett värde av minst 100 000 EUR den dag då brottet begicks,
 - c) det brott som omfattas av artikel 3.1 c är belagt med ett maximistraff på minst tre års fängelse,
 - d) de brott som omfattas av artikel 3.1 d–g och i är belagda med ett maximistraff på minst fem års fängelse om dessa brott involverar varor, tjänster, transaktioner eller aktiviteter till ett värde av minst 100 000 EUR den dag då brottet begicks,
 - e) om det brott som omfattas av artikel 3.1 e involverar produkter som ingår i Europeiska unionens gemensamma militära förteckning eller produkter med dubbla användningsområden som förtecknas i bilagorna I och IV till förordning (EU) 2021/821, att ett sådant brott är belagt med ett maximistraff på minst fem års fängelse, oavsett de involverade produkternas värde.
4. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att tröskelvärdet på minst 100 000 EUR kan uppnås genom en serie brott som omfattas av artikel 3.1 a, b och d–i, som är sammanhängande och av samma slag, om dessa brott begås av samma gärningsman.
5. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att fysiska personer som har begått de brott som avses i artiklarna 3 och 4 kan bli föremål för kompletterande straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder eller åtgärder, vilka kan inbegripa följande:
 - a) Böter som står i proportion till gärningens allvar och till den berörda fysiska personens individuella, ekonomiska och andra förhållanden.

- b) Återkallande av tillstånd och auktorisationer att bedriva verksamhet som ledde till det relevanta brottet.
- c) Förbud mot att inom en juridisk person inneha en ledande ställning av samma typ som utnyttjades för att begå brottet.
- d) Tillfälliga förbud mot att kandidera till ett offentligt ämbete.
- e) Om det finns ett allmänintresse, efter en bedömning från fall till fall, offentliggörande av hela eller delar av det rättsliga avgörande som rör det begångna brottet och de påföljder eller åtgärder som utdömts, vilket endast i vederbörligen motiverade undantagsfall får inbegripa personuppgifter om dömda personer.

Artikel 6

Juridiska personers ansvar

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att juridiska personer kan ställas till ansvar för sådana brott som avses i artiklarna 3 och 4 och som begåtts till förmån för dessa juridiska personer av en person som agerat antingen enskilt eller som en del av den berörda juridiska personens organisation och som har en ledande ställning inom den juridiska personen grundad på
 - a) behörighet att företräda den juridiska personen,
 - b) befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar, eller
 - c) befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.
2. Medlemsstaterna ska säkerställa att juridiska personer kan hållas ansvariga när brister i den övervakning eller kontroll som ska utföras av en person som avses i punkt 1 i denna artikel har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att till förmån för denna begå ett brott som avses i artiklarna 3 och 4.
3. Juridiska personers ansvar enligt punkterna 1 och 2 i denna artikel ska inte utesluta straffrättsliga förfaranden mot fysiska personer som begår, ansiftar eller är medhjälpare till de brott som avses i artiklarna 3 och 4.

Artikel 7

Påföljder och sanktioner för juridiska personer

1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en juridisk person som har hållits ansvarig enligt artikel 6 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder, sanktioner eller åtgärder, som ska inbegripa straffrättsliga eller icke-straffrättsliga böter eller sanktionsavgifter och får inbegripa andra straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder, sanktioner eller åtgärder, såsom
 - a) fråntagande av rätt till offentliga förmåner eller stöd,
 - b) uteslutning från tillgång till offentlig finansiering, inbegripet anbudsförvaranden, bidrag och koncessioner,
 - c) näringsförbud,
 - d) återkallande av tillstånd och auktorisationer att bedriva verksamhet som ledde till det berörda brottet,
 - e) rättslig övervakning,
 - f) rättsligt beslut om upplösning av verksamheten,
 - g) stängning av de anläggningar som har använts för att begå brottet,
 - h) om det finns ett allmänintresse, offentliggörande av hela eller delar av det rättsliga avgörande som rör det begångna brottet och de sanktioner eller åtgärder som utdömts, utan att det påverkar tillämpningen av reglerna om integritet och skydd av personuppgifter.
2. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en juridisk person som hållits ansvarig enligt artikel 6 för de brott som avses i artikel 3.1 kan bli föremål för böter eller administrativa sanktionsavgifter, vars belopp ska stå i proportion till gärningens allvar och till den berörda juridiska personens individuella, ekonomiska och andra förhållanden. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att maximnivån för sådana böter eller sanktionsavgifter inte är lägre än:

- a) för de brott som omfattas av artikel 3.1 h iii och iv:
- i) 1 % av den juridiska personens totala globala omsättning, antingen under det räkenskapsår som föregår det räkenskapsår då brottet begicks eller under det räkenskapsår som föregår beslutet att ålägga böter eller sanktionsavgifter, eller
 - ii) ett belopp motsvarande 8 000 000 EUR;
- b) för de brott som omfattas av artikel 3.1 a–g, h i och ii samt i:
- i) 5 % av den juridiska personens totala globala omsättning, antingen under det räkenskapsår som föregår det räkenskapsår då brottet begicks eller under det räkenskapsår som föregår beslutet att ålägga böter eller sanktionsavgifter, eller
 - ii) ett belopp motsvarande 40 000 000 EUR.

Medlemsstaterna får fastställa regler för fall där det inte är möjligt att fastställa bötes- eller sanktionsavgiftsbeloppet på grundval av den juridiska personens totala globala omsättning under det räkenskapsår som föregår det räkenskapsår då brottet begicks eller under det räkenskapsår som föregår beslutet att ålägga böter eller sanktionsavgifter.

Artikel 8

Försvårande omständigheter

I den mån följande omständigheter inte ingår i brottsrekvisiten för de brott som avses i artiklarna 3 och 4 ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en eller flera av följande omständigheter, i enlighet med nationell rätt, kan ses som en försvårande omständighet:

- a) Brottet begicks inom ramen för en kriminell organisation enligt definitionen i rambeslut 2008/841/RIF.
- b) Brottet begicks genom att gärningsmannen använde falska eller förfälskade handlingar.
- c) Brottet begicks av en professionell tjänsteleverantör i strid med dennes yrkesmässiga skyldigheter.
- d) Brottet begicks av en offentlig tjänsteman i dennes tjänsteutövning eller av en annan person som utför en offentlig tjänst.
- e) Brottet genererade eller förväntades generera betydande ekonomiska fördelar, eller ledde till undvikande av betydande utgifter, direkt eller indirekt, i den mån sådana fördelar eller utgifter kan fastställas.
- f) Gärningsmannen har förstört bevismaterial eller skrämt vittnen eller klagande.
- g) Den fysiska eller juridiska personen har tidigare genom en dom som fått laga kraft dömts för brott som omfattas av artiklarna 3 och 4.

Artikel 9

Förmildrande omständigheter

Medlemsstaterna ska, med avseende på de relevanta brott som avses i artiklarna 3 och 4, vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en eller flera av följande omständigheter, i enlighet med nationell rätt, kan ses som en förmildrande omständighet:

- a) Gärningsmannen förser de behöriga myndigheterna med information som de annars inte skulle ha kunnat få tillgång till, och hjälper dem därigenom att identifiera eller lagföra övriga gärningsmän.
- b) Gärningsmannen förser de behöriga myndigheterna med information som de annars inte skulle ha kunnat få tillgång till, och hjälper dem därigenom att hitta bevis.

Artikel 10

Frysning och förverkande

1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att göra det möjligt att frysa och förverka hjälpmedel vid och vinning av de brott som avses i artiklarna 3 och 4. Medlemsstater som är bundna av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU ska vidta de nödvändiga åtgärderna i enlighet med det direktivet.

2. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att möjliggöra frysning och förverkande av penningmedel eller ekonomiska resurser som är föremål för unionens restriktiva åtgärder i strid med vilka den angivna fysiska personen eller företrädaren för en angiven enhet eller ett angivet organ begär eller medverkar till ett brott som omfattas av artikel 3.1 h i eller ii. Medlemsstaterna ska vidta dessa nödvändiga åtgärder i enlighet med direktiv 2014/42/EU.

Artikel 11

Preskriptionstider

1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att föreskriva en preskriptionstid som möjliggör utredning, åtal, rättegång och avgörande i fråga om de brott som avses i artiklarna 3 och 4 under en tillräckligt lång tidsperiod efter det att brotten begicks, så att dessa brott kan hanteras på ett effektivt sätt.

2. Den preskriptionstid som avses i punkt 1 ska vara minst fem år från det att brottet begicks för ett brott som är belagt med ett maximistraff på minst fem års fängelse.

3. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att föreskriva en preskriptionstid på minst fem år från dagen för den slutliga fällande domen för ett brott som avses i artiklarna 3 och 4 som möjliggör verkställighet av följande påföljder som utdömts till följd av den domen:

a) Fängelsestraff på mer än ett år, eller

b) fängelsestraff för brott som är belagda med ett maximistraff på fängelse i minst fem år.

4. Genom undantag från punkterna 2 och 3 får medlemsstaterna fastställa en preskriptionstid som är kortare än fem år, men inte kortare än tre år, förutsatt att preskriptionstiden kan avbrytas eller skjutas upp i händelse av vissa handlingar.

Artikel 12

Behörighet

1. Varje medlemsstat ska vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa sin behörighet beträffande de brott som avses i artiklarna 3 och 4 om

a) brottet begicks helt eller delvis inom dess territorium,

b) brottet begicks ombord på ett fartyg eller ett luftfartyg som är registrerat i den berörda medlemsstaten eller som för dess flagg, eller

c) gärningsmannen är medborgare i den medlemsstaten.

2. En medlemsstat ska underrätta kommissionen om den beslutar att utvidga sin behörighet till ett eller flera brott som avses i artiklarna 3 och 4 och som begåtts utanför dess territorium om

a) gärningsmannen har sin hemvist på dess territorium,

b) gärningsmannen är en offentlig tjänsteman i medlemsstaten och agerar inom ramen för sin tjänsteutövning,

c) brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad på dess territorium, eller

d) brottet har begåtts till förmån för en juridisk person i samband med verksamhet som helt eller delvis bedrivs på dess territorium.

3. Om ett brott som avses i artiklarna 3 och 4 omfattas av mer än en medlemsstats behörighet ska dessa medlemsstater samarbeta för att fastställa vilken medlemsstat som ska handlägga det straffrättsliga förfarandet. Ärendet ska, när så är lämpligt, hänskjutas till Eurojust i enlighet med artikel 12.2 i rådets rambeslut 2009/948/RIF⁽²⁾.

⁽²⁾ Rådets rambeslut 2009/948/RIF av den 30 november 2009 om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden (EUT L 328, 15.12.2009, s. 42).

4. I de fall som avses i punkt 1 c ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att utövandet av deras behörighet inte omfattas av villkoret att åtal kan väckas endast efter en anmälan från den stat där brottet begicks.

Artikel 13

Utredningsverktyg

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att effektiva och proportionella utredningsverktyg är tillgängliga för att utreda eller lagföra de brott som avses i artiklarna 3 och 4. Där så är lämpligt ska dessa verktyg inbegripa särskilda utredningsverktyg, som de som används för att bekämpa organiserad brottslighet eller andra fall rörande allvarliga brott.

Artikel 14

Rapportering av överträdelser av unionens restriktiva åtgärder och skydd för personer som rapporterar sådana överträdelser

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att direktiv (EU) 2019/1937 är tillämpligt på rapportering av överträdelser av unionens restriktiva åtgärder som avses i artiklarna 3 och 4 i det här direktivet och på skydd för personer som rapporterar sådana överträdelser, på de villkor som fastställs i det direktivet.

Artikel 15

Samordning och samarbete mellan behöriga myndigheter inom en medlemsstat

Medlemsstaterna ska bland sina behöriga myndigheter och utan att det påverkar rättsväsendets oberoende utse en enhet eller ett organ som ska säkerställa samordning och samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter och myndigheter som ansvarar för genomförandet av unionens restriktiva åtgärder, med avseende på den brottsliga verksamhet som omfattas av detta direktiv.

Den enhet eller det organ som avses i första stycket ska ha följande uppgifter:

- Säkerställa gemensamma prioriteringar och gemensam förståelse av förhållandet mellan straffrättslig och administrativ verkställighet.
- Utbyta information för strategiska ändamål, inom de gränser som fastställs i tillämplig unionsrätt och nationell rätt.
- Samråda i enskilda utredningar, inom de gränser som fastställs i tillämplig unionsrätt och nationell rätt.

Artikel 16

Samarbete mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter, kommissionen, Europol, Eurojust och Europeiska åklagarmyndigheten

- Om de brott som avses i artiklarna 3 och 4 misstänks vara av gränsöverskridande karaktär ska de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna överväga att översända informationen om dessa brott till lämpliga behöriga organ.

Utan att det påverkar reglerna för gränsöverskridande samarbete och ömsesidig rättslig hjälp i brottmål ska medlemsstaterna, Europol, Eurojust, Europeiska åklagarmyndigheten och kommissionen inom ramen för sin respektive behörighet samarbeta med varandra i kampen mot de brott som avses i artiklarna 3 och 4. I detta syfte ska Europol och Eurojust där så är lämpligt tillhandahålla det tekniska och operativa stöd som de behöriga nationella myndigheterna behöver för att underlätta samordningen av sina utredningar.

- Kommissionen får där så är nödvändigt inrätta ett nätverk av experter och praktiker för att utbyta bästa praxis och, om så är lämpligt, bistå medlemsstaternas behöriga myndigheter i syfte att underlätta utredningen av brott med anknytning till överträdelse av unionens restriktiva åtgärder. Nätverket får, där så är lämpligt, också tillhandahålla en offentligt tillgänglig och regelbundet uppdaterad kartläggning av riskerna för överträdelser eller kringgående av unionens restriktiva åtgärder i specifika geografiska områden, och med avseende på specifika sektorer och verksamheter.

3. Om det samarbete som avses i punkt 1 inbegriper samarbete med behöriga myndigheter i tredjeländer bör detta samarbete ske med full respekt för de grundläggande rättigheterna och internationell rätt.
4. Medlemsstaternas behöriga myndigheter ska ofta och regelbundet utbyta information med kommissionen och andra behöriga myndigheter om praktiska frågor, i synnerhet mönster som kan iakttas när det gäller kringgående, såsom strukturer för att dölja verkligt huvudmannaskap och kontroll av tillgångar.

Artikel 17

Statistiska uppgifter

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att det finns ett system för registrering, framtagande och tillhandahållande av anonymiserade statistiska uppgifter om anmälnings-, utrednings- och rättegångsfaserna i samband med de brott som avses i artiklarna 3 och 4 i syfte att övervaka effektiviteten i sina åtgärder för bekämpning av överträdelse av unionens restriktiva åtgärder.
2. Utan att det påverkar de rapporteringsskyldigheter som fastställs i andra unionsrättsakter ska medlemsstaterna årligen till kommissionen överlämna statistiska uppgifter om de brott som avses i artiklarna 3 och 4, vilka åtminstone ska omfatta befintliga uppgifter om
 - a) antalet brott som registrerats och avgjorts av medlemsstaterna,
 - b) antalet avskrivna domstolsärenden, även på grund av att preskriptionstiden för det berörda brottet har löpt ut,
 - c) antalet fysiska personer som har
 - i) åtalats,
 - ii) lagförts;
 - d) antalet juridiska personer som har
 - i) åtalats,
 - ii) lagförts eller ålagts böter eller sanktionsavgifter;
 - e) typer och nivåer av utdömda påföljder och sanktioner.
3. Medlemsstaterna ska se till att en konsoliderad översyn av deras statistik offentliggörs minst vart tredje år.

Artikel 18

Ändring av direktiv (EU) 2018/1673

I artikel 2.1 ska följande led läggas till:

"w) Överträdelse av unionens restriktiva åtgärder."

Artikel 19

Utvärdering, rapportering och översyn

1. Senast den 20 maj 2027 ska kommissionen överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med en bedömning av i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta direktiv. Medlemsstaterna ska förse kommissionen med de uppgifter den behöver för att utarbeta denna rapport.
2. Senast den 20 maj 2030 ska kommissionen genomföra en utvärdering av detta direktivs inverkan och effektivitet, med beaktande av de årliga statistiska uppgifter som lämnats av medlemsstaterna, och då beakta behovet att uppdatera förteckningen över brott med anknytning till överträdelse av unionens restriktiva åtgärder samt överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet. Medlemsstaterna ska förse kommissionen med de uppgifter som är nödvändiga för att utarbeta rapporten. Rapporten ska vid behov åtföljas av ett lagstiftningsförslag.

Artikel 20

Införlivande

1. Medlemsstaterna ska sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 20 maj 2025. De ska genast underrätta kommissionen om detta.

SV

EUT L, 29.4.2024

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om texten till de centrala bestämmelser i nationell rätt som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 21

Ikraftträdande

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 22

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna i enlighet med fördragen.

Utfärdat i Strasbourg den 24 april 2024.

På Europaparlamentets vägnar

R. METSOLA

Ordförande

På rådets vägnar

M. MICHEL

Ordförande

Lista över EU:s sanktionsregimer

Inledning

Nedan listas EU:s sanktionsregimer (se kapitel 7.3.1) i enlighet med EU:s s.k. sanktionskarta¹ i dess ursprungliga version (exklusive ändringsrättsakter) vid tidpunkten för överlämnandet av detta betänkande.

Sanktionsregimer

Afghanistan

Restriktiva åtgärder mot talibanerna:

1. a) Rådets beslut 2011/486/Gusp av den 1 augusti 2011 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, grupper, företag och enheter med anledning av situationen i Afghanistan, och
b) Rådets förordning (EU) 753/2011 av den 1 augusti 2011 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, grupper, företag och enheter med anledning av situationen i Afghanistan.

Belarus

Restriktiva åtgärder mot bakgrund av situationen i Belarus och Belarus inblandning i den ryska aggressionen mot Ukraina:

2. a) Rådets beslut 2012/642/GUSP av den 15 oktober 2012 om restriktiva åtgärder mot Vitryssland, och

¹ <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

b) Rådets förordning (EG) 765/2006 av den 18 maj 2006 om restriktiva åtgärder mot president Lukasjenko och vissa tjänstemän i Vitryssland.

Bosnien och Hercegovina

Restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Bosnien och Hercegovina:

3. Rådets beslut 2011/173/GUSP av den 21 mars 2011 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Bosnien och Hercegovina.

Burundi

Restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Burundi:

4. a) Rådets beslut (GUSP) 2015/1763 av den 1 oktober 2015 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Burundi, och

b) Rådets förordning (EU) 2015/1755 av den 1 oktober 2015 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Burundi.

Centralafrikanska republiken

Restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Centralafrikanska republiken:

5. a) Rådets beslut 2013/798/GUSP den 23 december 2013 om restriktiva åtgärder mot Centralafrikanska republiken, och

b) Rådets förordning (EU) nr 224/2014 av den 10 mars 2014 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Centralafrikanska republiken.

Cyberattacker

Restriktiva åtgärder mot cyberattacker som hotar unionen eller dess medlemsstater:

6. a) Rådets beslut (Gusp) 2019/797 av den 17 maj 2019 om restriktiva åtgärder mot cyberattacker som hotar unionen eller dess medlemsstater, och
- b) Rådets förordning (EU) 2019/796 av den 17 maj 2019 om restriktiva åtgärder mot cyberattacker som hotar unionen eller dess medlemsstater.

Demokratiska folkrepubliken Korea (Nordkorea)

Restriktiva åtgärder med avseende på icke-spridning av massförstörelsevapen:

7. a) Rådets beslut (Gusp) 2016/849 av den 27 maj 2016 om restriktiva åtgärder mot Demokratiska folkrepubliken Korea och om upphävande av beslut 2013/183/Gusp, och
- b) Rådets förordning (EU) 2017/1509 av den 30 augusti 2017 om restriktiva åtgärder mot Demokratiska folkrepubliken Korea och om upphävande av förordning (EG) nr 329/2007.

Demokratiska republiken Kongo

Restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Demokratiska republiken Kongo:

8. a) Rådets beslut 2010/788/Gusp av den 20 december 2010 om restriktiva åtgärder mot Demokratiska republiken Kongo och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2008/369/Gusp, och
- b) Rådets förordning (EG) nr 1183/2005 av den 18 juli 2005 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot personer som bryter vapenembargot mot Demokratiska republiken Kongo.

Guatemala

Restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Guatemala:

9. a) Rådets beslut (Gusp) 2024/254 av den 12 januari 2024 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Guatemala, och
- b) Rådets förordning (EU) 2024/287 av den 12 januari 2024 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Guatemala.

Guinea

Restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Guinea:

10. a) Rådets beslut 2010/638/Gusp av den 25 oktober 2010 om restriktiva åtgärder mot Republiken Guinea, och
- b) Rådets förordning (EU) nr 1284/2009 av den 22 december 2009 om införande av vissa specifika restriktiva åtgärder mot Republiken Guinea.

Guinea-Bissau

Restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Guinea-Bissau:

11. a) Rådets beslut 2012/285/Gusp av den 31 maj 2012 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ som hotar freden, säkerheten eller stabiliteten i Republiken Guinea-Bissau och om upphävande av rådets beslut 2012/237/Gusp, och
- b) Rådets förordning (EU) nr 377/2012 av den 3 maj 2012 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ som hotar freden, säkerheten eller stabiliteten i Republiken Guinea-Bissau.

Haiti

Restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Haiti:

12. a) Rådets beslut (Gusp) 2022/2319 av den 25 november 2022 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Haiti, och

b) Rådets förordning (EU) 2022/2309 av den 25 november 2022 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Haiti.

Förbud mot att tillmötesgå vissa krav från de haitiska myndigheternas sida:

13. a) Rådets beslut av den 30 maj 1994 om den gemensamma ståndpunkt som definieras på grundval av artikel J.2 i Fördraget om Europeiska unionen i fråga om minskning av ekonomiska förbindelser med Haiti (94/315/GUSP), och

b) Rådets förordning (EG) nr 1264/94 av den 30 maj 1994 om förbud mot att fullgöra de haitiska myndigheternas krav vad avser avtal och transaktioner som omfattas av åtgärder enligt Förenta nationernas säkerhetsråds resolutioner 917 (1994), 841 (1993), 873 (1993) och 875 (1993).

Irak

Restriktiva åtgärder mot Irak:

14. a) Rådets gemensamma ståndpunkt 2003/495/GUSP av den 7 juli 2003 om Irak och om upphävande av gemensam ståndpunkt 96/741/GUSP och 2002/599/GUSP,

b) Rådets förordning (EEG) nr 3541/92 av den 7 december 1992 om förbud mot att tillmötesgå irakiska krav i samband med kontrakt och transaktioner som omfattas av FN:s säkerhetsråds resolution 661 (1990) och därmed förknippade resolutioner, och

c) Rådets förordning (EG) nr 1210/2003 av den 7 juli 2003 om vissa specifika begränsningar av de ekonomiska och finansiella förbindelserna med Irak och om upphävande av förordning (EG) nr 2465/96.

Iran

Restriktiva åtgärder avseende icke-spridning av massförstörelsevapen:

15. a) 2010/413/GUSP: Rådets beslut av den 26 juli 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2007/140/Gusp, och
- b) Rådets förordning (EU) nr 267/2012 av den 23 mars 2012 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning (EU) nr 961/2010.

Restriktiva åtgärder med anledning av allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna i Iran:

16. a) Rådets beslut 2011/235/Gusp av den 12 april 2011 om restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter med hänsyn till situationen i Iran, och
- b) Rådets förordning (EU) nr 359/2011 av den 12 april 2011 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Iran.

Restriktiva åtgärder mot bakgrund av Irans militära stöd till Rysslands anfällsrig mot Ukraina och till väpnade grupper och enheter i Mellanöstern och Röda havsområdet:

17. a) Rådets beslut (Gusp) 2023/1532 av den 20 juli 2023 om restriktiva åtgärder med hänsyn till Irans militära stöd till Rysslands anfällsrig mot Ukraina, och
- b) Rådets förordning (EU) 2023/1529 av den 20 juli 2023 om restriktiva åtgärder med hänsyn till Irans militära stöd till Rysslands anfällsrig mot Ukraina.

Jemen

Restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Jemen:

18. a) Rådets beslut 2014/932/Gusp av den 18 december 2014 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Jemen, och

b) Rådets förordning (EU) nr 1352/2014 av den 18 december 2014 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Jemen.

Kemiska vapen

Restriktiva åtgärder mot spridning och användning av kemiska vapen:

19. a) Rådets beslut (Gusp) 2018/1544 av den 15 oktober 2018 om restriktiva åtgärder mot spridning och användning av kemiska vapen, och

b) Rådets förordning (EU) 2018/1542 av den 15 oktober 2018 om restriktiva åtgärder mot spridning och användning av kemiska vapen.

Libanon

Restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Libanon:

20. a) Rådets beslut (Gusp) 2021/1277 av den 30 juli 2021 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Libanon, och

b) Rådets förordning (EU) 2021/1275 av den 30 juli 2021 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Libanon.

Restriktiva åtgärder med anledning av bombattentatet i Beirut i Libanon den 14 februari 2005:

21. a) Rådets gemensamma ståndpunkt 2005/888/GUSP av den 12 december 2005 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer misstänkta för inblandning i mordet på Libanons förre ministerpresident Rafik Hariri, och

b) Rådets förordning (EG) nr 305/2006 av den 21 februari 2006 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer som misstänks för inblandning i mordet på Libanons före detta premiärminister Rafiq Hariri.

Restriktiva åtgärder med anledning av FN:s säkerhetsråds resolution 1701 (2006) om Libanon:

22. a) Rådets gemensamma ståndpunkt 2006/625/GUSP av den 15 september 2006 om förbud mot försäljning och leverans av vapen och

därtill hörande materiel, samt tillhandahållande av därtill relaterade tjänster, till enheter eller enskilda i Libanon, i enlighet med resolution 1701 (2006) från FN:s säkerhetsråd, och

b) Rådets förordning (EG) nr 1412/2006 av den 25 september 2006 om vissa restriktiva åtgärder mot Libanon.

Libyen

Restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Libyen:

23. a) Rådets beslut (Gusp) 2015/1333 av den 31 juli 2015 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Libyen och om upphävande av beslut 2011/137/Gusp, och

b) Rådets förordning (EU) 2016/44 av den 18 januari 2016 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Libyen och om upphävande av förordning (EU) nr 204/2011.

Förbud mot att tillmötesgå vissa krav i samband med transaktioner som har förbjudits enligt FN:s säkerhetsråds resolution 883 (1993) och därmed sammanhängande resolutioner:

24. a) Rådets gemensamma ståndpunkt 2004/698/GUSP av den 14 oktober 2004 om upphävande av restriktiva åtgärder mot Libyen, och

b) Rådets förordning (EEG) nr 3275/93 av den 29 november 1993 om förbud mot att tillmötesgå krav i samband med kontrakt och transaktioner som omfattas av Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 883 (1993) och därmed förknippade resolutioner.

Mali

Restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Mali:

25. a) Rådets beslut (Gusp) 2017/1775 av den 28 september 2017 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Mali, och

b) Rådets förordning (EU) 2017/1770 av den 28 september 2017 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Mali.

Moldavien

Restriktiva åtgärder med anledning av kampanjen mot latinskriftskolor i regionen Transnistrien:

26. Rådets beslut 2010/573/GUSP av den 27 september 2010 om restriktiva åtgärder mot ledarna i regionen Transnistrien i Republiken Moldavien.

Restriktiva åtgärder mot bakgrund av åtgärder som destabiliserar Republiken Moldavien:

27. a) Rådets beslut (Gusp) 2023/891 av den 28 april 2023 om restriktiva åtgärder med anledning av åtgärder som destabiliserar Republiken Moldavien, och
b) Rådets förordning (EU) 2023/888 av den 28 april 2023 om restriktiva åtgärder med anledning av åtgärder som destabiliserar Republiken Moldavien.

Montenegro

Förbud mot att tillmötesgå vissa krav i samband med transaktioner som har förbjudits genom FN:s säkerhetsråds resolution 757(1992) och därmed sammanhängande resolutioner:

28. a) Rådets beslut av den 13 juni 1994 om den av rådet enligt artikel J 2 i Fördraget om Europeiska unionen fastställda gemensamma ståndpunkten om förbud mot att tillmötesgå de krav som avses i punkt 9 i FN:s säkerhetsråds resolution nr 757 (1992) (94/366/GUSP), och
b) Rådets förordning (EG) nr 1733/94 av den 11 juli 1994 om förbud mot att fullgöra krav avseende avtal och transaktioner som omfattas av Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 757 (1992) och därtill knutna resolutioner.

Myanmar (Burma)

Restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Myanmar(Burma):

29. a) Rådets beslut 2013/184/Gusp av den 22 april 2013 om restriktiva åtgärder mot Myanmar/Burma och om upphävande av beslut 2010/232/Gusp, och
- b) Rådets förordning (EU) nr 401/2013 av den 2 maj 2013 om restriktiva åtgärder mot Myanmar/Burma och om upphävande av förordning (EG) nr 194/2008.

Mänskliga rättigheter

Restriktiva åtgärder mot allvarliga kränkningar av och brott mot de mänskliga rättigheterna:

30. a) Rådets beslut (Gusp) 2020/1999 av den 7 december 2020 om restriktiva åtgärder mot allvarliga kränkningar av och brott mot de mänskliga rättigheterna, och
- b) Rådets förordning (EU) 2020/1998 av den 7 december 2020 om restriktiva åtgärder mot allvarliga kränkningar av och brott mot de mänskliga rättigheterna.

Nicaragua

Restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Republiken Nicaragua:

31. a) Rådets beslut (Gusp) 2019/1720 av den 14 oktober 2019 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Nicaragua, och
- b) Rådets förordning (EU) 2019/1716 av den 14 oktober 2019 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Nicaragua.

Niger

Restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Niger:

32. a) Rådets beslut (Gusp) 2023/2287 av den 23 oktober 2023 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Niger, och
- b) Rådets förordning (EU) 2023/2406 av den 23 oktober 2023 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Niger.

Ryssland

Restriktiva åtgärder med anledning av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (sektoriella restriktiva åtgärder):

33. a) Rådets beslut 2014/512/Gusp av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina, och
- b) Rådets förordning (EU) nr 833/2014 av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina.

Restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Ryssland:

34. a) Rådets beslut (GUSP) 2024/1484 av den 27 maj 2024 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Ryssland, och
- b) Rådets förordning (EU) 2024/1485 av den 27 maj 2024 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Ryssland.

Serbien

Förbud mot att tillmötesgå vissa krav i samband med transaktioner som har förbjudits genom FN:s säkerhetsråds resolution 757 (1992) och därmed sammanhängande resolutioner:

35. Se 28 a) och 28 b).

Somalia

Restriktiva åtgärder mot Somalia:

36. a) 2010/231/GUSP: Rådets beslut 2010/231/Gusp av den 26 april 2010 om restriktiva åtgärder mot Somalia och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2009/138/Gusp,
- b) Rådets förordning (EG) nr 147/2003 av den 27 januari 2003 om vissa restriktiva åtgärder mot Somalia, och
- c) Rådets förordning (EU) nr 356/2010 av den 26 april 2010 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ mot bakgrund av situationen i Somalia.

Sudan

Restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Sudan:

37. a) Rådets beslut 2014/450/Gusp av den 10 juli 2014 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Sudan och om upphävande av beslut 2011/423/Gusp, och
- b) Rådets förordning (EU) nr 747/2014 av den 10 juli 2014 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Sudan och om upphävande av förordningarna (EG) nr 131/2004 och (EG) nr 1184/2005.

Restriktiva åtgärder mot bakgrund av verksamhet som undergräver stabiliteten och den politiska övergången i Sudan:

38. a) Rådets förordning (EU) 2023/2147 av den 9 oktober 2023 om restriktiva åtgärder mot verksamhet som undergräver stabiliteten och den politiska övergången i Sudan, och
- b) Rådets beslut (Gusp) 2023/2135 av den 9 oktober 2023 om restriktiva åtgärder mot verksamhet som undergräver stabiliteten och den politiska övergången i Sudan.

Sydsudan

Restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Sydsudan:

39. a) Rådets beslut (Gusp) 2015/740 av den 7 maj 2015 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Sydsudan och om upphävande av beslut 2014/449/Gusp, och
- b) Rådets förordning (EU) 2015/735 av den 7 maj 2015 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Sydsudan och om upphävande av förordning (EU) nr 748/2014.

Syrien

Restriktiva åtgärder mot Syrien:

40. a) Rådets beslut 2013/255/GUSP av den 31 maj 2013 om restriktiva åtgärder mot Syrien, och
- b) Rådets förordning (EU) nr 36/2012 av den 18 januari 2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien och om upphävande av förordning (EU) nr 442/2011.

Restriktiva åtgärder med anledning av bombattentatet i Beirut i Libanon den 14 februari 2005::

41. Se 21 a) och 21b).

Terrorism

Särskilda åtgärder för att bekämpa terrorism:

42. a) Rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism (2001/931/GUSP),
- b) Rådets förordning (EG) nr 2580/2001 av den 27 december 2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism,
- c) Rådets beslut (Gusp) 2024/332 av den 16 januari 2024 om uppdatering av förteckningen över personer, grupper och enheter som omfattas av gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp om tillämpning

av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism, och om upphävande av beslut (Gusp) 2023/1514, och

d) Rådets genomförandeförordning (EU) 2024/329 av den 16 januari 2024 om genomförande av artikel 2.3 i förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism, och om upphävande av genomförandeförordning (EU) 2023/1505.

Restriktiva åtgärder mot Isil (Daish) och al-Qaida (Isil/Daish & al-Qaida):

43. a) Rådets beslut (Gusp) 2016/1693 av den 20 september 2016 om restriktiva åtgärder mot Isil (Daish) och al-Qaida samt personer, grupper, företag och enheter som har samröre med dem och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2002/402/Gusp,

b) Rådets förordning (EG) nr 881/2002 av den 27 maj 2002 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter och om upphävande av förordning (EG) nr 467/2001 om förbud mot export av vissa varor och tjänster till Afghanistan, skärpning av flygförbudet och förlängning av spärlandet av tillgångar och andra finansiella medel beträffande talibanerna i Afghanistan, och

c) Rådets förordning (EU) 2016/1686 av den 20 september 2016 om införande av ytterligare restriktiva åtgärder mot Isil (Daish) och al-Qaida samt fysiska och juridiska personer, enheter eller organ som har samröre med dem.

Restriktiva åtgärder mot dem som stöder, underlättar eller möjliggör våldshandlingar från Hamas och Palestinska islamiska jihads sida:

44. a) Rådets beslut (Gusp) 2024/385 av den 19 januari 2024 om restriktiva åtgärder mot dem som stödjer, underlättar eller möjliggör våldshandlingar från Hamas och Palestinska islamiska jihad, och

b) Rådets förordning (EU) 2024/386 av den 19 januari 2024 om restriktiva åtgärder mot dem som stödjer, underlättar eller möjliggör våldshandlingar från Hamas och Palestinska islamiska jihad.

Tunisien

Förskingring av statliga medel från Tunisien:

45. a) Rådets beslut 2011/72/Gusp av den 31 januari 2011 om restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter med tanke på situationen i Tunisien, och
- b) Rådets förordning (EU) nr 101/2011 av den 4 februari 2011 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ mot bakgrund av situationen i Tunisien.

Turkiet

Restriktiva åtgärder med anledning av Turkiets olagliga borrhingsverksamhet i östra Medelhavet:

46. a) Rådets beslut (Gusp) 2019/1894 av den 11 november 2019 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Turkiets olagliga borrhingsverksamhet i östra Medelhavet, och
- b) Rådets förordning (EU) 2019/1890 av den 11 november 2019 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Turkiets olagliga borrhingsverksamhet i östra Medelhavet.

Ukraina

Restriktiva åtgärder med anledning av den olagliga annekteringen av Krim och Sevastopol (Krim):

47. a) Rådets beslut 2014/386/Gusp av den 23 juni 2014 om restriktioner för varor med ursprung i Krim eller Sevastopol med anledning av den olagliga annekteringen av Krim och Sevastopol, och
- b) Rådets förordning (EU) nr 692/2014 av den 23 juni 2014 om restriktioner för import till unionen av varor med ursprung i Krim eller Sevastopol med anledning av den olagliga annekteringen av Krim och Sevastopol.

Förskingring av statliga medel från Ukraina:

48. a) Rådets beslut 2014/119/Gusp av den 5 mars 2014 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Ukraina, och
- b) Rådets förordning (EU) nr 208/2014 av den 5 mars 2014 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Ukraina.

Restriktiva åtgärder med anledning av ryska federationens olagliga erkännande, ockupation eller annektering av vissa icke-regeringskontrollerade områden i Ukraina:

49. a) Rådets beslut (Gusp) 2022/266 av den 23 februari 2022 om restriktiva åtgärder med anledning av erkännandet av de icke-regeringskontrollerade områdena i länen Donetsk och Luhansk i Ukraina och beordrandet av ryska väpnade styrkor in i de områdena, och
- b) Rådets förordning (EU) 2022/263 av den 23 februari 2022 om restriktiva åtgärder med anledning av erkännandet av de icke-regeringskontrollerade områdena i länen Donetsk och Luhansk i Ukraina och beordrandet av ryska väpnade styrkor in i de områdena.

Restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (territoriell integritet):

50. a) Rådets beslut 2014/145/Gusp av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende, och
- b) Rådets förordning (EU) nr 269/2014 av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende.

Venezuela

Restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela:

51. a) Rådets beslut (Gusp) 2017/2074 av den 13 november 2017 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela, och

b) Rådets förordning (EU) 2017/2063 av den 13 november 2017 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela.

Zimbabwe

Restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Zimbabwe:

52. a) Rådets beslut 2011/101/Gusp av den 15 februari 2011 om restriktiva åtgärder mot Zimbabwe, och
- b) Rådets förordning (EG) nr 314/2004 av den 19 februari 2004 om vissa restriktiva åtgärder mot Zimbabwe.

Sammanställning över myndigheters yttranden i fråga om samordning och samarbete mellan myndigheter och olika EU-institutioner samt statistikföring

Inledning

Utredningen har den 2 februari 2024 gett de myndigheter som berörs av internationella sanktioner möjlighet att yttra sig över ett antal frågor som de ansett sig berörda av kopplade till vissa artiklar i sanktionsdirektivet. Dessa artiklar ställer krav på samordning och samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter och samarbete mellan medlemsstaterna och olika EU-institutioner samt att medlemsstaterna ska ha ett system för att bl.a. föra viss statistik med koppling till överträdelser av EU:s sanktioner. Majoriteten av de tillfrågade myndigheter har yttrat sig.

Nedan följer en sammanställning av vad varje myndighet i huvudsak har svarat på respektive fråga. Om någon myndighet inte förekommer under någon fråga så innebär det att myndigheten inte har svarat på den frågan.

Frågor och sammanställning av svar

I sanktionsdirektivet finns en artikel som berör samordning och samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter (artikel 13¹). I artikeln listas även vilka uppgifter som det samordnande organet ska ha. Vidare finns i direktivet en artikel om samarbete mellan medlemsstaterna och olika EU-institutioner (artikel 16)

Fråga 1 – I vilken utsträckning finns det något samarbete och/eller någon samordning i dag avseende sanktioner och hur fungerar det i sådant fall?

Centrala studiestödsnämnden (CSN): Det finns inget formaliserat samarbete/samordning specifikt inriktat på frågor om sanktioner i dag. CSN ser dock stora fördelar med ett sådant samarbete. För att sanktioner ska få genomslag är det en förutsättning att myndigheter delar information och att det finns en ansvarig myndighet som samordnar arbetet.

Ekobrottsmyndigheten: I dagsläget uppfattar vi att det nationellt bara finns samordning via Utrikesdepartementet och den är av mer övergripande karaktär och handlar mer om allmän informationsöverföring. Vissa tillfälliga bilaterala samarbeten finns kopplade till ärenden, men det finns behov av mycket mer samarbete mellan myndigheterna, såväl operativt som strategiskt. Det är viktigt att samarbetet inkluderar brottsbekämpande myndigheter, tillsynsmyndigheter och även försvarsunderrättelsemyndigheter.

I samband med krigsutbrottet februari 2022 verkade ARO (Asset Recovery Office), som är myndighetens kontor för återtagande av brottsutbyte, få en stor uppgift att söka tillgångar med koppling till sanktioner. Myndighetens ARO-kontor tillsammans med Polismyndighetens motsvarighet samlade därför åtta myndigheter under ett års tid för strategisk samverkan för att utreda vem som gör vad gällande sanktioner och för att bistå Totalförsvarets forskningsinstitut med rapporter om ryska intressen i Sverige. Mötena utmynnade även i en viss parallell operativ samverkan. Det blev tydligt under mötena att det, för att kunna nå framgång i ärenden om sanktionsbrott, krävs en stark myndighetssamverkan och en mycket större tydlighet om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna.

¹ Numera artikel 15.

Ekobrottsmyndigheten har engagerat sig i den strategiska samverkan inom EU när det gäller sanktioner genom deltagande i det av Kommissionen ledda Freeze and Seize sub-group on the exchange of best practices on criminal investigations and confiscation och operativt i Operation Oscar lett av Europol. Dessa samarbeten har varit viktiga för att förstå tillvägagångssätt och hitta samarbetspartner. Samarbetsmöjligheterna skulle dock behöva vara större inom EU och operativ samverkan utvecklas så att information mellan myndigheter med ansvar för tillsyn, brottsbekämpning och försvarsunderrättelse kan delas. EU behöver även förse medlemsstaterna med information om genomförda sanktioner samt namn på personer och företag på sanktionslistorna. Det finns i nuläget svårigheter att använda de vanliga samarbetsorganen inom EU som Eurojust och Europol, eftersom det inte pågår en brottsutredning i samtliga fall, straffvärdet av brottsligheten är lågt eller viss underrättelseinformation inte kan delas genom dessa EU-myndigheter.

Finansinspektionen (FI): Vad gäller samarbete och utbyte av erfarenheter och kunskaper deltar Finansinspektionen i:

- en nationell expertgrupp bestående av behöriga myndigheter på sanktionsområdet (brottsbekämpande myndigheter ingår ej) som kallar till möte cirka fyra gånger per år, vilket är ett frivilligt initiativ från myndigheterna utan formell struktur,
- en informell internationell expertgrupp som träffas fysiskt cirka två gånger per år med en tillhörande aktiv e-postgrupp, samt
- EU-kommissionens expertgrupp för restriktiva åtgärder och dess undergrupp för frysningar av tillgångar som har möten cirka varannan månad.

FI utbyter till viss del också kunskaper och erfarenheter om internationella sanktioner i internationella anti-penningtvättsnätverk, t.ex. Nordic Baltic Working Group och ett 70-tal anti-penningtvättskollegier som etablerats i enlighet med riktlinjer från European Banking Authority (EBA) år 2020².

Frågor rörande sanktioner är också föremål för diskussion inom EBA:s anti-penningtvättskommitté AMLSC. Exempel på detta är EBA:s nya riktlinjer för sanktionshantering som föreslås träda i kraft

² Riktlinjer om kollegier för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, JC 2019 81.

den 30 december 2024, samt kommande ändringar i penningtvättsregelverket.

Utbytet i dessa grupper fungerar tillfredsställande, men FI har identifierat ett behov av samarbete med andra länders behöriga myndigheter om frågor som mer specifikt rör frysning av tillgångar och rapportering. Vi sonderar förutsättningar för detta.

Utrikesdepartementet samordnar politiska frågor som rör sanktioner samt utnämner behöriga myndigheter för artiklar i sanktionsförordningarna, men det finns i dagsläget ingen samordning för det praktiska genomförandet av sanktionerna på nationell nivå. Detta har efterfrågats från flera håll. Störst behållning för FI vore om en sådan funktion kunde svara på frågor och stå för vägledning till allmänheten och företagen, men även samordna frågor som ankommer på flera myndigheter eller där nationellt ställningstagande behövs. En intressant modell i sammanhanget är Samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism inordnad under Polismyndigheten.

Försäkringskassan: Inom en informell konstellation anordnas myndighetsgemensamma sanktionsmöten fyra till fem gånger per år. I dessa möten deltar primärt, förutom Försäkringskassan, Kommerskollegium, Inspektionen för strategiska produkter, Finansinspektionen, Tullverket, Exportkreditnämnden och Skatteverket. Vid något tillfälle har även Regeringskansliet via Utrikesdepartementet deltagit. På dessa möten diskuteras några av de punkter som tas upp i direktivets artikel 13, exempelvis utbyte av information för strategiska och operativa ändamål och utbyte av god praxis. Vidare brukar Utrikesdepartementet anordna regelbundna separata möten med berörda myndigheter varje år.

Inspektionen för strategiska produkter (ISP): Det finns ett löpande, informellt och nära samarbete mellan ISP och Kommerskollegium, som arbetar med tillståndsgivning kopplat till export och import av sanktionerade varor och teknik.

Det existerar sedan tio år tillbaka ett informellt myndighetsnätverk bestående av ISP, Kommerskollegium, Exportkreditnämnden, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Skatteverket och Tullverket. Myndighetsnätverket inrättades i syfte att hantera de tidigare mycket omfattande finansiella sanktionerna mot Iran, vilka med anledning av den stora iranska diasporan i Sverige fick stort genomslag för svenska behöriga myndigheter. Möten i sanktionsnätverket sker regelbundet med 4–5 månaders mellanrum. Det förs diskussioner om att inkludera den

nyinrättade Utbetalningsmyndigheten i nätverket. Vid enstaka tillfällen har ytterligare intressenter, såsom Utrikesdepartementet deltagit på nätverkets möten. Nätverket möjliggör ett informellt erfarenhetsutbyte och diskussioner mellan myndigheter med uppgifter kopplat till implementering av restriktiva åtgärder.

Därutöver koordinerar UD-SP (sanktionssamordningen) vid behov kontakter och bjuder in till större och mer formella möten mellan flera delar av Regeringskansliet (UD-EC, UD-NIS, UD-RS, Ju, m.fl.), de ovannämnda myndigheterna som ingår i sanktionsnätverket samt ytterligare ett antal myndigheter, däribland Säkerhetspolisen och Polismyndigheten.

Dessutom deltar ISP aktivt i informell samordning med motparter i andra EU-medlemsstater.

Kommerskollegium: Kommerskollegium upplever att det i nuläget inte finns ett formaliserat samordnat arbete mot kringgående av sanktioner eller sanktionsbrott. Detta gäller alla fall på de områden där Kommerskollegium hanterar ansökningar om undantag, alltså handelsrestriktioner för vissa varor samt frysningar.

Kommerskollegium deltar visserligen tillsammans med Tullverket, Inspektionen för strategiska produkter, Exportkreditnämnden, Finansinspektionen och Försäkringskassan i återkommande, i regel kvartalsvisa, möten på handläggarnivå där frågor kopplade till den praktiska hanteringen diskuteras. Den här gruppen "ägs" av handläggarna på respektive myndighet tillsammans och startades som ett informellt forum med ett fåtal myndigheter men har sedan Rysslands fullskaliga invasion involverat ytterligare myndigheter och även fler frågor. Det är alltså inte en grupp för samordning utan mer för ett lösare erfarenhetsutbyte.

Kommerskollegium deltar också vid liknande informella möten på europeisk nivå med ett antal EU-länder.

Kronofogdemyndigheten: Utrikesdepartementet har regelbundet kallat till sanktionsmöten. Dessa möten har varit värdefulla då de gett en samlad bild över hur sanktionsarbetet fortskrider på olika myndigheter och möjlighet till samsyn. I samband med detta har getts utrymme för att prata med företrädare för olika myndigheter. Skatteverkets företrädare meddelade att om de hittade någon restförd person som var föremål för sanktioner skulle de meddela oss. Finansinspektionen har upplyst om att bankerna gör körningar mot sanktionslistorna varje natt. När vi utmäter och realiserar egendom går pengarna alltid genom banker och det åligger dem att frysa medel som tillhör

personer på sanktionslistorna. Detta utgör ett ”extra säkerhetsnät” för att inte missa sanktioner.

Därutöver har Kronofogdemyndigheten inte haft något samarbete.

Kustbevakningen: Kustbevakningen har efter kallelse deltagit i de informationsmöten om sanktioner som har hållits i Utrikesdepartementets regi. Därutöver ingår inte Kustbevakningen i något samordnande sammanhang avseende sanktioner. Kustbevakningen är inte utpekad som ”behörig myndighet” och har inte heller något särskilt utpekad ansvar för samordning och samarbete avseende sanktioner.

Kustbevakningen har emellertid på eget initiativ informerat andra berörda myndigheter om vissa situationer till sjöss som kan ha berört sanktionsregelverket. De sanktionsbestämmelser som är av intresse i detta sammanhang och för Kustbevakningens vidkommande är de som finns i EU:s elfte sanktionspaket mot Ryssland³. Dessa bestämmelser reglerar som bekant – förenklat – förbud mot hantering av olja som har sitt ursprung i eller exporteras från Ryssland. Det är även förbjudet med omlastning mellan fartyg av sådana produkter. ”Omlastning” mellan fartyg av olja skulle kunna vara bunkring och/eller läktring. Detta kan äga rum t.ex. på svenskt territorialhav (dvs. svenskt territorium) eller i svensk ekonomisk zon (dvs. på internationellt vatten), se mer om detta nedan.

Migrationsverket: Migrationsverket känner till att det är Utrikesdepartementets enhet för säkerhetspolitik som samordnar den svenska sanktionspolitiken samt vilka myndigheter som ansvarar för implementering av sanktioner i Sverige. Hur Utrikesdepartementets samordning sker eller vilket systematiskt arbete kopplat till detta som utförs med och mellan berörda myndigheter har vi dock inte information om. Med fördel kan det övervägas att införa regelbundna strategiska avstämningmöten kopplat till sanktionsordningen, möten som bör hållas på både allmän nivå och individnivå.

Migrationsverket har ett nära samarbete och kontinuerlig samverkan med Säkerhetspolisen när det gäller till exempel känsliga studier/ icke spridning och Säkerhetspolisen i sin tur samarbetar med bl.a. Inspektionen för strategiska produkter. Något övrigt kontinuerligt samarbete känner inte Migrationsverket till.

³ Rådets förordning (EU) 2023/1214 av den 23 juni 2023 om ändring av förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina.

Polismyndigheten: Det samarbete Polismyndigheten har haft med andra myndigheter sedan Rysslands invasion av Ukraina är på ett informellt plan. Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har via sina ARO-kontor (Asset Recovery Office⁴) sammankallat och hållit i ett antal informella möten med deltagare både från brottsbekämpande och tillsynsmyndigheter för att skapa en förståelse och delaktighet i sanktionsfrågor. Mötena initierades när EU-kommissionen presenterade sitt förslag till nytt förverkandedirektiv i maj 2022. I förslaget till direktiv föreslog ARO-kontoren få till uppdrag att spåra och söka tillgångar tillhörande sanktionslistade entiteter. Mötena har varit väldigt bra, men det har på grund av sekretesshinder upplevts svårt att dela information med varandra. Mötena har skapat en förståelse kring vilka sanktionsfrågor som finns uppe till diskussion hos de deltagande myndigheterna. Samtliga deltagande myndigheter har uttryckt att de varit positiva till dessa möten.

Sjöfartsverket: Sjöfartsverket ansvarar för tillgänglighet, framkomlighet och säkerhet till sjöss. Merparten av Sjöfartsverkets huvuduppgifter rör således främst sjösäkerhet. Det finns inget samarbete och/eller någon samordning i dag mellan Sjöfartsverket och andra svenska myndigheter som uttryckligen avser EU-sanktioner. Däremot samverkar Sjöfartsverket med andra myndigheter inom flera andra områden.

Därtill ska nämnas att Sjöfartsverket har olika rapporteringsskyldigheter. Exempelvis har Sjöfartsverkets lotsar en skyldighet att enligt fartygssäkerhetslagen (2003:364) rapportera avvikelser gällande fartygens sjövärdighet. Vidare rapporterar Sjöfartsverket avvikelser och iakttagelser (exempelvis omlastning mellan fartyg som skulle kunna ingå i ett kringgående av sanktioner) till de rättsvårdande myndigheterna (med beaktande av eventuell sekretess).

Skatteverket: Skatteverket deltar i dag i två olika forum som rör sanktioner på EU-nivå, Tax Enforcement som är en undergruppering till Task Force Seize and Freeze samt EU Policy Cycle – EMPACT som är EU:s flagg-skeppsinitiativ mot allvarlig och organiserad brottslighet.

Inom Tax Enforcement sker utbyte och redovisning av erfarenheter i arbetet med sanktioner av de olika deltagande länderna samt inbjudna (t.ex. EUROPOL). Varje deltagande land redovisar även antalet ”träffar” som man har i sina beskattningssystem eller motsvarande.

⁴ ARO-kontor finns sedan år 2008 i varje medlemsstat inom EU med uppgift att skapa bättre förutsättningar för det operativa internationella samarbetet med att återföra brottsvinster och bekämpa penningtvätt.

Man redovisar inga namn på aktuella träffar utifrån sekretess. Forumet upplevs fungera tillfredsställande. Det skulle kunna utvecklas något med ännu tydligare delgivning av metoder och att dela faktiska entiteter/namn etc. på de ”träffar” man har. Upplevelsen är att diskussioner och erfarenhetsutbyte som skett inom Tax Enforcement har varit värdefullt utifrån Skatteverkets arbete med sanktioner.

Inom EMPACT har arbetet varit hitintills knapphändigt utifrån Skatteverkets perspektiv. Inga kontakter har tagits från OA ledare eller andra deltagande länder med Skatteverket kring arbetet med sanktioner inom EMPACT. Skatteverket har haft kontakt med den andra myndigheten som från svensk sida deltar utifrån sanktioner inom EMPACT.

Upplevelsen utifrån deltagande i ovanstående två sanktionsforum inom EU är att det sannolikt skulle kunna effektiviseras och möjligen skulle även antalet sanktionerade öka om man skulle sammanföra deltagande länder för att dela erfarenheter m.m. inom ett forum. Vidare så upplever Skatteverket behov av forum och struktur för av EU samtliga beslutade sanktioner inte ”bara” de sanktioner mot de som berör kriget i Ukraina.

Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM): Svenska myndigheter kan samverka genom att inhämta underlag från varandra.

Gällande produkter med dubbla användningsområden har vissa myndigheter i Sverige, bl.a. SSM, Tullverket och Inpektionen för strategiska produkter tillgång till systemet Dual Use e-System där nekade exporter registreras. Samverkan med EU-institutionerna och andra medlemsstater avseende kontroll av export med produkter med dubbla användningsområden sker huvudsakligen genom det systemet men också inom arbetsgrupper som t.ex. Dual Use Working Party, Dual Use Coordination Group och Enforcement Coordination Mechanism. Även Nuclear Suppliers Group har en databas (NISS) där vissa exporter rapporteras som har nekats av deltagande stater.

Säkerhetspolisen: Säkerhetspolisens brottsbekämpande uppdrag såvitt avser sanktionsöverträdelser följer av 3 § första stycket 6 i förordningen (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen. Som framgår där är uppdraget begränsat till att avse brott som har anknytning till verksamhet som myndigheten har till uppgift att förebygga och förhindra. Detta inkluderar bl.a. terrorism samt spionage och olovlig underrättelseverksamhet jämte andra brott som hotar nationell säkerhet, inklusive spridning av massförstörelsevapen.

Säkerhetspolisen har i sitt icke-spridningsarbete sedan länge samverkat med en rad andra myndigheter i ett särskilt forum där Inspektionen för strategiska produkter agerar sammankallande. Den operativa samverkan i det forumet har sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina även i viss mån inkluderat att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet med koppling till sådana exportrelaterade EU-sanktioner som riktar sig mot rysk militär slutanvändning (inklusive t.ex. artikel 2a i förordning 833/2014). Detta framför allt med anledning av den nära kopplingen mellan sådan slutanvändning och de skyldigheter hos exportörer som följer av artikel 4 (den s.k. catch-all-bestämmelsen) i förordning (EU) 2021/821⁵. Arbetet i forumet fokuserar på underrättelsedelning och operativ samverkan i syfte att förebygga och förhindra brottslig verksamhet.

Transportstyrelsen: Enligt bl.a. förordning (2014:1448) om sanktioner mot Ryssland ansvarar Tullverket inom sitt ansvarsområde, i samverkan med Transportstyrelsen, för viss tillsyn. Vi har skickat ut de frågor som ni har ställt brett inom myndigheten och har inte fått någon återkoppling att samverkan har skett med Tullverket eller någon annan myndighet avseende sanktioner.

Inom luftfartsområdet finns det en e-postgrupp ”MOVE-AVIATION-SANCTIONS@ec.europa.eu”. I den gruppen informerar medlemsstaterna, European Union Aviation Safety Agency, kommissionen och Eurocontrol varandra i olika avseenden, t.ex. om man har gett avslag på en ansökan om trafiktillstånd på grund av sanktionerna i artikel 3d i förordning 833/2014⁶, eller om luftfartyg som misstänks vara ägda av ryska intressen. Här delges även information om man har gett undantag från sanktionerna för någon flygning. E-postgruppen fungerar mycket bra och bidrar till att medlemsstaterna kan hålla en gemensam linje. Den möjliggör också att man kan få snabbt besked från kommissionen och övriga medlemsstater om det uppstår en fråga som rör sanktionerna.

Vidare finns det inom luftfartsområdet en grupp på CIRCABC (ett webbaserat EU-verktyg för olika arbetsgrupper) som heter ”Banned aircraft under Article 3d Re 833/2014” där Eurocontrol varje vecka lägger upp listor över luftfartyg som är bekräftat ryskägda utan

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj 2021 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden.

⁶ Rådets förordning (EU) nr 833/2014 av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina.

att vara ryskregistrerade, luftfartyg som man är osäker på och som därför kräver extra försiktighet och luftfartyg som har utretts och det visat sig att de inte är ryskägda eller kontrollerade (confirmed list, probable list och white list). I gruppen lägger Eurocontrol också regelbundet upp presentationer som visar hur många flygningar som genomförts i EU med bekräftat ryska luftfartyg respektive sådana som man är osäker på, liksom bilder över flygtrafik utförd av ryska operatörer (runt EU) och flygtrafik utförda av operatörer från tredje land från Ryssland till europeiska flygplatser samt överflygningar över Ryssland av tredje-landsoperatörer på väg till eller från Europa. Informationen är bra och tillgänglig.

Inom sjöfarten har kommissionen haft veckovisa möten med medlemsstaterna på sjöfartsdirektörsnivå om sanktionerna.

Tullverket: Ett myndighetssamarbete inom sanktionsområdet sker mellan Exportkreditnämnden, Kommerskollegium, Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Försäkringskassan, Finansinspektionen och Tullverket. Möten hålls regelbundet med två månaders intervall. Därtill sker samarbete med ISP löpande inom ramen för ordinarie samverkan inom t.ex. exportkontrollområdet som ibland tangerar sanktionerna.

Samarbete mellan medlemsstaterna sker genom bl.a. utbyte av information genom så kallade RIF:ar samt på förfrågan. RIF är förkortning för Risk Information Form och är ett strukturerat sätt för medlemsstater och kommissionen att informera om risker, felaktigheter eller överträdelser som har konstaterats. Kommissionen håller även regelbundna möten för medlemsstaterna.

När det gäller tullkriminalverksamheten finns det i dag inget specifikt samarbetsforum på nationell nivå eller EU-nivå för samordning/samarbete avseende sanktioner, mer än samarbetet mellan medlemsstaterna och behöriga tullmyndigheter ifråga om biståndsframställningar inom ramen för olika tullsamarbetsavtal som t.ex. Neapel II-konventionen⁷ och förordning 515/97⁸. Inom ramen för dessa avtal kan frågor/begäran om hjälp avseende sanktioner genomföras mellan med-

⁷ Konvention upprättad på grundval av artikel K 3 i fördraget om Europeiska unionen om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningar.

⁸ Rådets förordning (EG) nr 515/97 av den 13 mars 1997 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen.

lemsstaterna och mellan medlemsstaterna och kommissionen/OLAF⁹. Vi har haft ett fåtal sådana biståndsframställningar genom åren.

Åklagarmyndigheten: Åklagarmyndigheten samarbetar främst med Säkerhetspolisen, Tullverket och Polismyndigheten avseende operativa ärenden. På strategisk nivå samarbetar myndigheten även i olika konstellationer med såväl andra brottsbekämpande myndigheter som icke brottsbekämpande myndigheter. Det finns även ett aktivt samarbete med Regeringskansliet avseende sanktioner. Samarbetet, i alla delar, fungerar bra.

Fråga 2 – Efterfrågas någon lagstiftning, annan reglering eller andra åtgärder som skulle kunna bidra till att underlätta arbetet och förbättra samarbetet och/eller samordningen avseende sanktioner med övriga myndigheter och/eller EU:s institutioner?

Centrala studiestödsnämnden (CSN): CSN ser inte något direkt behov av sådan lagstiftning men om samarbetet/samordningen innebär ett utbyte av uppgifter kan frågan om stödet för att behandla personuppgifter behöva utredas.

Ekobrottsmyndigheten: För att nå framgång gällande sanktionerna skulle samverkan behövas efter modell av Samverkansrådet mot organiserad brottslighet. Till skillnad från det arbetet skulle även tillsynsmyndigheter behöva ingå, som Finansinspektionen och Inspektionen för strategiska produkter. På det sättet skulle man kunna ha ett första led med ett underrättelseutbyte för att kunna förhindra och upptäcka sanktionsbrott och därtill angränsande brottslighet. Därefter borde ett andra led vara lett av ett operativt råd där myndighetsgemensamma insatser kan bestämmas.

Precis som med annan organiserad komplex brottslighet behöver flera myndigheters verktyglådor användas för att nå framgång. För att kunna samarbeta krävs också att det går att utbyta information och där finns i dag svårigheter att göra det, i synnerhet mellan tillsynsmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter, men även mellan försvarsunderrättelsemyndigheterna.

Finansinspektionen (FI): För FI:s vidkommande efterfrågas lagstöd för informationsutbyte på sanktionsområdet mellan administrativa och brottsbekämpande myndigheter och deras underrättelsetjänster,

⁹ Europeiska byrån för bedrägeribekämpning.

liknande det som finns på penningtvättsområdet. Det handlar om att kunna utbyta information som framkommer i FI:s tillsyn men som inte nödvändigtvis föranleder en brottsoanmälan, samt ta emot relevant information från brottsbekämpande myndigheter som kan användas i FI:s tillsyn av finansiella företag när vi granskar deras övergripande förmåga att kunna efterleva sanktionsregelverket. Informationsdelningen skulle behövas göras på ett strukturerat sätt i anpassat system för att kunna fullgöra skyldigheten i sanktionsdirektivet.

Därtill efterfrågas förtydligande av respektive myndighetsinstruktion eller regleringsbrev på sanktionsområdet.

Försäkringskassan: Det hade varit önskvärt om myndigheter i någon mån hade kunnat assistera varandra i arbetet kring att söka fram de listade personerna genom att lämna uppgifter till varandra angående enskilda individer. Vad gäller sekretess för att lämna uppgifter om enskilda så omfattas Försäkringskassan i dag av de generella hinder som finns att lämna uppgifter mellan myndigheter (8 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, 2009:400, med sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. 2 § samt 27–28 §§ offentlighets- och sekretesslagen). Försäkringskassan noterar dock att det redan i dag pågår en utredning på området, nämligen ”Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter” (Dir. 2023:146). Det bör även nämnas att Försäkringskassan ofta saknar praktiska möjligheter att identifiera de fysiska och juridiska personer som är listade eftersom informationen endast innehåller för- och efternamn, alias och i bästa fall födelsedata som identitetsbeteckning. De söksystem vi har för en mer exakt identifiering bygger på personnummer eller samordningsnummer. I nuläget är vi därför hänvisade till generella sökningar via internet som i regel genererar en stor mängd sökträffar. Vi saknar ytterligare information för att gå vidare. Det hade därför varit önskvärt med ett mer samordnat och myndighetsgemensamt söksystem.

Inspektionen för strategiska produkter (ISP): När nya restriktiva åtgärder införs inom ISP:s ansvarsområde ges ISP normalt i uppdrag från regeringen att i rollen som behörig myndighet pröva eventuella undantag från förbud eller krav på exporttillstånd. Det skulle enligt ISP finnas tydliga fördelar vad gäller rättssäkerhet, förutsägbarhet och serviceskyldighet gentemot allmänheten med att – i de fall regeringen uppdrar till flera myndigheter att pröva undantag inom ramen för samma artikel – tydliggöra att alla de berörda myndigheterna ska samråda innan beslut fattas avseende tillstånd eller undantag från förbud.

Kommerskollegium: Kommerskollegium kan konstatera att såväl implementering som tillsyn av sanktionsefterlevnad är delegerad till ett relativt stort antal svenska myndigheter och departement och att det saknas ett tydligt utpekat ägarskap.

Kommerskollegium ser poänger med en ansvarig myndighet som får i uppdrag att samordna arbetet. Den del som direktivets artikel 13 verkar nämna ser vi som en samordning av arbetet mot sanktionsbrott och vi ser därför stora fördelar om den utpekade myndigheten är en av de rättsvårdande myndigheterna.

Vi tycker också att ansvaret för att samordna arbetet mot sanktionsbrott kan särskiljas ifrån ett samordningsansvar för implementering och kommunikation. Det finns en stor efterfrågan från företag, media och allmänhet på information om hur sanktionsregelverket fungerar och hur det ska efterlevas. Här skulle det också möjligen finnas poänger med en mer samordnad kommunikation även om det kanske går utöver den här utredningens uppdrag.

Kronofogdemyndigheten: De individer och organisationer som är föremål för sanktioner finns uppsatta på sanktionslistor. Att integrera dessa listor med olika myndigheters it-system är kostsamt och tidsödande. Integrationen mot it-systemen ska byggas av varje myndighet som har att bevaka sanktionslistorna. Det hade underlättat om någon myndighet hade ett särskilt ansvar för att ha en databas med alla sanktionslistor uppdaterade och tillhandahålla en API¹⁰-lösning mot vilken myndigheter kunde koppla upp sig mot och kontrollera om personen som är föremål för handläggning finns på sanktionslistan.

Som jämförelse och ett utflöde av EU:s penningtvätsreglering för tjänar lag (2020:272) om konto- och värdefackssystem att nämnas. Enligt denna lag administrerar Skatteverket systemet och bankerna kopplar upp sig så att de myndigheter som frågar via systemet får direkt svar om den berörde har konton eller värdefack på aktuell bank. Beträffande sanktioner skulle det vara en myndighet som hade ansvaret för att ha sanktionslistorna på motsvarande sätt tillgängliga.

Migrationsverket: Reglering som underlättar en utökad möjlighet att utbyta information mellan svenska myndigheter efterfrågas, främst i syfte att förenkla och effektivisera samarbetet.

Polismyndigheten: Det som efterfrågas är en reglering som tillåter informationsdelning gällande sanktionsuppgifter mellan samtliga relevanta myndigheter, både brottsbekämpande och tillsynsmyndigheter.

¹⁰ Application Program Interface.

Det saknas tydlig ansvarsfördelning och samverkansstruktur mellan myndigheterna. Det bör finnas en vägledning kring hur sanktions- efterlevnaden kan bli effektivare. Vidare saknas en vägledning/reglering kring hur samordning, koordinering, dialog och informationsutbyte med näringsliv kan se ut.

Sjöfartsverket: Det kan finnas skäl att se över om det finns bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som hindrar eller försvårar delning av information.

Skatteverket: Sekretessbrytande regler som möjliggör att man kan förmedla till övriga myndigheter och EU institutioner vilka på EU:s sanktionslista man som myndighet fått träff på skulle underlätta arbetet. Sekretessbrytande regler som tvingar finansiella institutioner och andra privata aktörer att påvisa vilka på EU:s sanktionslista man fått träff på skulle stödja analysarbetet kring sanktioner.

I dag finns regelverk för att, utifrån sanktioner, frysa ekonomiska medel och tillhörigheter. Det finns däremot inget regelverk kring att behöva dela information om sanktionerade entiteter utan att dessa har t.ex. tillgångar hos aktuell myndighet.

Exempelvis så kan en myndighet ha information om en sanktionerad person men myndigheten har inget att frysa i förhållande till personen. Däremot kan aktuell myndighet ha information om den sanktionerade som skulle kunna vara värdefull för andra myndigheter. I detta föreslås en tvingande regel om rapportering av all sanktionsrelaterad information som en myndighet har.

Strålsäkerhetsmyndigheten: Det skulle underlätta om det finns en uttrycklig skyldighet för myndigheten att delta i sådana samarbeten och att myndigheten ska lämna vissa typer av uppgifter.

Transportstyrelsen: Det efterfrågas reglering avseende uppgiftslämnande på eget initiativ för att på så sätt göra det tydligt exempelvis vilken information myndigheten får dela med sig av i dessa sammanhang. Detta kommer dock tydliggöras om förslagen i SOU 2023:69, *Ökat informationsflöde till brottbekämpningen*, genomförs.

Inom luftfartsområdet har det funnits några fall där en medlemsstat har meddelat i e-postgruppen (som nämnts i svaret på fråga 1) att en flygning har nekats tillstånd, men ändå har Eurocontrol inte stoppat färdplanen. Detta är en brist i koordineringen som bör åtgärdas.

Inom sjöfarten finns inget motsvarande samarbete som beskrivs avseende luftfarten ovan. Ett utvidgat samarbete kring fartygsregistrering skulle kunna bidra till en effektivare hantering och minskade

risker för att överträdelser sker mot artikel 3c och 3i avseende export och import av luftfartyg, luftfartygsdelar, fartyg etc.

Från ett yrkestrafikperspektiv har Transportstyrelsen, med hänsyn till den korta remisstiden, fokuserat på vad vi eventuellt behöver i nationell lagstiftning för att kunna agera när ett transportföretag begår överträdelser av EU:s sanktioner:

- När det gäller yrkestrafik är det främst artikel 3(1) e), artikel 5(5) a) och b) samt artikel 7(1) b)¹¹ i sanktionsdirektivet som verkar vara aktuella. Av artikel 3(1) e) framgår att transitering eller transport av sådant gods som omfattas av sanktioner ska kriminaliseras. Artikel 5(5) respektive 7(1) anger att den som begått en överträdelse även kan få sådana tillstånd återkallade som de använt för att kunna begå överträdelser och att personer i ledande ställning kan bli diskvalificerade från en sådan roll.

Åtgärder som Transportstyrelsen kan vidta som tillsynsmyndighet på yrkestrafikområdet och vad behövs för att vi ska kunna göra det:

- Om det skulle vara fråga om en situation där ett transportföretag som är etablerat i Sverige begår en överträdelse av sanktionsbestämmelser skulle det, om vi förstår artikel 5(5) a) korrekt, utöver andra påföljder, även vara möjligt för Transportstyrelsen att återkalla företagets yrkestrafiktillstånd. För att ett sådant återkallelseförfarande ska vara möjligt bedömer vi att aktuella överträdelser behöver föras in i artikel 6 i förordning (EG) nr 1071/2009¹². Överträdelserna i fråga behöver även inkluderas i förordning (EU) 2016/403¹³ som fastställer allvarlighetsgraden av överträdelser. En nationell ansvarsbestämmelse behövs sannolikt också, förslagsvis i yrkestrafiklagen (2012:210) alternativt i förordning (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). För att Transportstyrelsen ska få underrättelser om begångna överträdelser krävs ett tillägg i 6 kap. 3 § vägtrafikdataför-

¹¹ Numera artikel 7(1) d).

¹² Europaparlamentets och rådets förordning av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG.

¹³ Kommissionens förordning (EU) 2016/403 av den 18 mars 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 vad gäller klassificeringen av allvarliga överträdelser av unionens bestämmelser som kan leda till att vägtransportföretaget förlorar sitt goda anseende, och om ändring av bilaga III till Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/22/EG.

ordningen (2019:382). Sammantaget skulle dessa regeländringar göra det möjligt för Transportstyrelsen, som tillsynsmyndighet, att både få information om och möjlighet att utreda om en innehavare av yrkestrafiktillstånd ska få behålla sitt tillstånd eller om det bör återkallas. Genom systemet ERRU (European Register of Road Transport Undertaking) kan vi redan i dag informera andra medlemsstater om överträdelse som har begåtts på transportområdet av företag som är etablerade inom unionen.

Andra åtgärder som inte omfattas av vår tillsyn:

- Transportstyrelsen utgår från att vi som medlemsstater även ska kunna vidta vissa åtgärder om överträdelse av sanktionerna begås av företag från det sanktionerade tredje landet. På yrkestrafikområdet bedömer vi att detta torde bli mycket ovanligt. Det som skulle kunna inträffa är att ett transportföretag från den sanktionerade staten försöker utföra transporter på svenskt territorium utan att ha rätt till det. I en sådan situation är det framför allt Polismyndigheten som blir involverad – Transportstyrelsen kan inte vidta några åtgärder mot ett utländskt trafikillstånd eller en sådan företagsverksamhet. Vi har svårt att bedöma behovet av ansvarsbestämmelser i nationell lagstiftning kopplat till denna situation, men om sådana övervägs föreslår vi att de förs in i 3 kap. yrkestrafiklagen (2012:210).

Tullverket: I artikel 13 nämns informationsutbyte vilket, enligt Tullverkets mening, i första hand bör sikta på underrättelseinformation. För att dela information ”... on patterns of circumvention”, ”... facilitate the investigation of offences related to the violation of Union restrictive measures” måste bl.a. sekretessbestämmelserna beaktas.

Mot bakgrund av ovanstående anser Tullverket att när det gäller samarbete mellan verket och andra nationella myndigheter samt mellan verket och myndigheter i andra medlemsstater är det viktigt att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet tillförsäkras att lagstiftningen innehåller sekretessbrytande bestämmelser som medger det informationsutbyte som ett sådant samarbete kräver. Lagstiftningen behöver också innehålla en tydlig rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som det innebär att utbyta information mellan myndigheter. Det behöver också klargöras hur information ska utbytas på ett säkert sätt utifrån ett informationssäkerhetsperspektiv. Om informationsutbyte

inom ramen för samarbetet är tänkt att äga rum i någon form av gemensamt it-system så är det viktigt att säkerhetsansvar och ansvaret för personuppgifter som ska förekomma i detta system klargörs. Det är en fördel om sådant ansvar så långt möjligt regleras i EU-rättsakter så att inga separata överenskommelser behöver ingås.

Åklagarmyndigheten: Det som skulle bidra till att underlätta såväl underrättelse- som utredningsarbetet är lättnader av sekretessen mellan myndigheter. I dag förutsätter ofta delning av viss information att en förundersökning är inledd vilket omöjliggör ett ändamålsenligt underrättelsearbete vilket i sin tur leder till bristfälliga underlag för brottsanmälningar. Sanktionsbrotten kan ibland vara svåra att utreda. Frågan om vem som är den faktiska ägaren har lyfts fram som en av de stora utmaningarna. Äganderättsfrågor kräver utredning och den information som kan behövas från andra länder, t.ex. Ryssland, är många gånger svår/omöjlig att få fram.

Fråga 3 – Finns det befintlig lagstiftning eller andra faktorer som försvårar samarbetet och/eller samordningen?

Centrala studiestödsnämnden: Stödet för att behandla personuppgifter kan i vissa fall vara otydligt eller saknas.

Ekobrottsmyndigheten: Det verkar som myndigheter har uppdrag som är alltför begränsade och gör att de inte kan leta efter sanktionsbrott. Viktiga myndigheter för att hitta sanktionsbrott eller kringgåendet av desamma är bl.a. Finansinspektionen och Inspektionen för strategiska produkter. Möjligtvis skulle förändringar i deras uppdrag kunna medföra positiva effekter i att kunna hitta sanktionsbrott. Viktigt är också att det finns möjligheter att anmäla upptäckta misstänkta brott vidare till brottsbekämpande myndigheter.

Sanktionsdirektivet kan också indirekt anses omfatta fler lagstiftningsfrågor än sanktionslagen som kommittédirektivet¹⁴ främst verkar ta sin utgångspunkt i. Först och främst lag (1992:1300) om krigsmateriel och lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Som kommittédirektivet redan säger är straffsätserna enligt sanktionslagen låga, men samma sak gäller de nu nämnda lagarna.

¹⁴ Se bilaga 1 till betänkandet.

Svårigheten vid tillämpningen med lagstiftningen på området är att de tar sin utgångspunkt i att det för straffbarhet avseende varor är klarlagt vilken slags vara som förts över svensk gräns. På liknande sätt krävs enligt sanktionslagen att det är klarlagt vilken sanktionerad entitet som är den verkliga avsändaren och mottagaren samt att överföringen skett över svensk gräns. Båda angreppssätten skapar betydande incitament för mer oseriösa aktörer att förhålla sig ovetande om vilka som ligger bakom eller vad en vara ska användas för. En därtill kopplad komplicerad struktur med bulvaner och internationella bolag försvårar möjligheterna än mer för myndigheterna att förstå om det kan röra sig om brott.

Sanktionsbrottslighet har på sätt och vis samma svårigheter som de som fanns med penningtvätt innan den nya lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott trädde i kraft. Brottet näringspenningtvätt (enligt 7 § lagen om straff för penningtvättsbrott) där det för straffbarhet endast är tillräckligt med ett klandervärt risktagande i förhållande till ett penningtvättssyfte, har medfört möjligheter att effektivisera penningtvätsutredningar och nå större framgång. I de s.k. Telecomärendena, som gäller avancerade momsbedrägerier med miljarder i brottsvinster, har näringspenningtvättsbrottet visat sig vara en effektiv straffbestämmelse i de fall man på motsvarande sätt som vid sanktionsbrottslighet inte riktigt kunde se var de faktiska transaktionerna av varorna ägde rum och inte heller särskilt tydligt kunde se var transaktionerna av betalningar ägde rum (om det ens var riktiga betalningar). Mot den bakgrunden skulle en kriminalisering av ett klandervärt risktagande i förhållande till en medverkan till åtgärder (exempelvis smuggling) som skäligen kan antas vara vidtagna i syfte att kringgå sanktionsbestämmelser m.m. kunna vara värt att analyseras. En sådan tydligare kriminalisering skulle även underlätta samarbetet och informationsöverföringen mellan myndigheter.

Näringspenningtvättsbrottet i sig kan redan i dag vara en framkomlig väg vid utredandet av sanktionsbrott eftersom kringgåendet av sanktionerna kan kräva att stora pengaöverföringar i penningtvättsyfte görs.

Finansinspektionen: Det föreligger svårigheter att dela information mellan administrativa och brottsbekämpande myndigheter (se svar ovan). Resurstillgången för myndigheternas sanktionsarbete motsvarar inte de förväntningar och krav som sanktionsregelverket ställer.

Försäkringskassan: Nej, inte såvitt vi känner till. Förutom eventuella sekretesshinder (se fråga 2).

Inspektionen för strategiska produkter (ISP): Det är snarare motiverat att lyfta bristen på lagstiftning rörande samverkan (se svar ovan). Säkerhets- och sekretesshänsyn kan i vissa fall begränsa möjligheten att dela information mellan myndigheter.

Kommerskollegium: I dag finns exempelvis detaljerad information om en export hos Tullverket medan ansökningar om undantag sker hos Kommerskollegium eller Inspektionen för strategiska produkter. Brott utreds av rättsvårdande myndigheter som inte heller har direkt tillgång eller kontakt till ovanstående uppgifter. Delandet av sekretessbelagd information mellan myndigheter bör därför särskilt klargöras och kanske även formaliseras.

För att ta ett exempel så kan Kommerskollegium se exempel på agerande ifrån företag som vi misstänker borde ha krävt ett undantag ifrån oss. Eftersom vi inte har hela bilden och inte vet vilken vara som skickats är det svårt att agera på den information vi kan ta del av i exempelvis medier.

Vi tror att en lösning här är en rättsvårdande myndighet som håller ihop arbetet och som har, eller tar hjälp av extern, expertis för att kunna få en överblick över hela sanktionslandskapet.

Kommerskollegium har i dag inte heller möjlighet att erbjuda säker uppkoppling för vår kommunikation vilket ytterligare försvårar det elektroniska delandet av känslig information mellan myndigheter.

Kronofogdemyndigheten: Det är snarare avsaknaden av lagstiftning som utgör ett problem. Det har fattats ett antal regeringsbeslut om vilken myndighet som ansvarar för vad. Det är inte helt lätt att få överblick över detta.

Migrationsverket: Begränsningarna i utbytet av information mellan svenska myndigheter begränsar ofta möjligheterna till samarbete och samordning.

Polismyndigheten: Frånvaro av gemensamma plattformar som grund för internationellt samarbete i och med att sanktionsbrottsligheten ofta är transnationell i sin karaktär försvårar samarbetet.

Sjöfartsverket: Det kan finnas skäl att se över om det finns bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som hindrar eller försvårar delning av information.

Skatteverket: En faktor som kan förbättras är samordningen inom EU och nationellt. I dag finns flera grupper/forum både inom EU och

inom Sverige som jobbar med sanktioner, samordning mellan dessa grupper upplevs kraftigt kunna förbättras.

Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM): Offentlighet- och sekretesslagen kan i vissa fall utgöra hinder eller leda till osäkerhet kring vilka uppgifter som får lämnas. Utöver sekretess på grund av drifts- och affärsförhållanden kan det hos SSM aktualiseras sekretess för vissa uppgifter enligt bestämmelserna i 18 kap. 8 och 12 §§ offentlighets- och sekretesslagen.

Transportstyrelsen: Regler om sekretess försvårar utbyte av information mellan myndigheter. Ett exempel där det kan uppstå extra svårigheter är om det kommer in information om sanktionsöverträdelse i en händelserapport inom luftfarten, där sekretessen baseras på EU-förordning och i princip är absolut (30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen). Dataskyddsförordningens regler försvårar också lämnande av personuppgifter på myndighetens eget initiativ när det inte finns någon form av uppgiftsskyldighet (se även svaret på fråga 2).

Tullverket: Befintlig reglering återfinns i bl.a. i 1 kap. 4 § tullagen (2016:253) vilken tar sikte på tillhandahållande av information om import och export till de i bestämmelsen uppräknade myndigheter. I de fall en myndighet inte finns bland de uppräknade myndigheterna måste en bedömning göras på ett annat sätt om informationen kan lämnas ut. Generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen ger vissa möjligheter att lämna sekretessbelagd information till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete (LITS) kan med sin begränsande definition av behörig svensk myndighet i 1 kap. 5 § LITS eventuellt utgöra ett hinder i det nationella samarbetet mellan myndigheter. Vi har i dag vissa svårigheter att dela information och uppdrag till de myndigheter som borde äga frågan (såsom Ekobrottsmyndigheten eller Skatteverket). I stället för att några enskilda myndigheter omnämns borde definitionen vara bredare på så sätt att denna omfattar samtliga myndigheter som är berörda av frågan. Vilka myndigheter som anses vara berörda av frågan kan variera med tiden.

Som ett exempel på andra faktorer som kan inverka på samarbetet och/eller samordningen kan nämnas att med stöd av befintlig lagstiftning går det inte att driva fall som rör försöksbrott eftersom det inte är kriminaliserat. När det gäller kringgåenden av sanktioner läggs

ärendena ned, även i de fall Tullverket anser det styrkt att ett kringgående har skett.

De ovan angivna exemplen utgör inte en uttömmande uppräkningslista. Med anledning av den korta svarstiden har Tullverket inte möjlighet att ta ställning till huruvida bestämmelser i exempelvis offentlighets- och sekretesslagen skulle inverka på den typen av samarbete och/eller samordning som det nu är frågan om.

Åklagarmyndigheten: Se svar på fråga 2.

Fråga 4 – I kommittédirektiven anges som exempel att det kan övervägas om det ska införas en anmälningsskyldighet för myndigheter som misstänker överträdelser av sanktioner. Finns det några synpunkter kring detta?

Arbetsförmedlingen: Arbetsförmedlingen ser inte att myndigheten i sin verksamhet har eller får tillgång till information som skulle kunna innebära misstanke om överträdelser av sanktioner i någon större omfattning, även om det inte går att utesluta att situationen skulle kunna uppkomma. I en sådan situation skulle Arbetsförmedlingen kunna använda sig av sekretessbrytande regler i 10 kap. 24 § offentlighets- och sekretesslagen för att lämna uppgifterna till exempelvis polisen, under förutsättning att överträdelsen av sanktioner är ett brott med fängelse i straffskalan och brottet kan antas föranleda annan påföljd än böter. Även generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen skulle kunna vara aktuell, eftersom det rör sig om enstaka utlämnanden för Arbetsförmedlingens del.

Centrala studiestödsnämnden (CSN): CSN ser positivt på en anmälningsskyldighet som innebär delande av information mellan myndigheter förutsatt att det finns klart uttalade möjligheter för CSN att agera utifrån sådan information.

Ekobrottsmyndigheten: Vi har inga synpunkter på det förutom att det måste vara tydligt till vem och hur anmälan ska ske. I dag är det otydligt och det skapar osäkerhet.

Försäkringskassan: Inte i sak. Kontroller för att upptäcka överträdelser kan dock genomföras på ett bättre sätt om Försäkringskassan ges rätt förutsättningar för att kunna identifiera personerna. Jfr svaret på fråga 2.

Finansinspektionen (FI): FI ser positivt på förslaget, vilket bör kunna göras på underrättelsestadiet till brottsbekämpande myndigheter respektive underrättelsetjänster.

Inspektionen för strategiska produkter (ISP): ISP ställer sig mycket positiv till att en sådan anmälningsskyldighet införs. I dagsläget är det otvetydigt vem som ska anmäla om brott och till vem.

Migrationsverket: Migrationsverket ser positivt på en sådan anmälningsskyldighet kopplat till ett eventuellt utvidgande av det straffbelagda området. Vi kan dock inte precisera vad som skulle innebära det för myndigheten i praktiken. Om vi till exempel misstänker att någon försöker ägna sig åt oönskad kunskapsöverföring (om Säkerhetspolisen lämnar erinran) skulle det innebära att myndigheten ska anmäla det? Migrationsverket saknar närmare information om utformningen av sådan anmälningsskyldighet för att kunna inkomma med synpunkter kring det.

Det behövs en sekretessbrytande regel om Migrationsverket ska kunna anmäla misstankar om brott mot sanktionslagen, i vart fall om det handlar om uppgifter som framkommit i mottagningsärendet och omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, med hänsyn till att 10 kap. 24 § och generalklausulen i 27 § inte kan tillämpas.

Kommerskollegium: Kommerskollegium uppfattar inte att problemet i dag är att det saknas en vilja eller kunskap om att anmäla utan att det är oklart var man ska anmäla och hur konkreta misstankarna bör vara. Det viktigaste är att man börjar med att etablera en organisation som faktiskt kan ta emot anmälningar och agera på dem så att det inte riskerar bli något som är resurskrävande utan någon större vinst.

Kronofogdemyndigheten: Det kan finnas anledning att införa en anmälningsskyldighet på motsvarande sätt som vid t.ex. penningtvättsbrott för att gemensamt motverka sanktionsöverträdelser.

Kustbevakningen: Kustbevakningen är inte behörig myndighet i det sammanhang som nu är aktuellt och har inga utpekade uppgifter kopplade till rådets förordning (EU) 2023/1214. Det finns dock bestämmelser i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot förorening mot fartyg (TSFS 2010:96) om bunkring (med krav på föregående underrättelse till Sjöfartsverket i vissa fall) och om läktring (med krav på föregående tillstånd av Transportstyrelsen). Det är straffbart att bryta mot Transportstyrelsens föreskrifter om läktring. Kustbevakningen har inga befogenheter att inleda förundersökning om dessa brott, men vi kan anmäla misstänkta brott

mot läktringsbestämmelserna. På grund av internationella regler som begränsar Sveriges jurisdiktion saknas dock möjligheter (befogenheter) att ingripa så länge inte fartyget anlöper svensk hamn frivilligt eller brottet begåtts på svenskt inre vatten. Det skulle även kunna vara straffbart att bryta mot sanktionslagen genom att man bryter mot de sanktioner som beslutats av EU med stöd av artikel 215 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Även här finns det begränsningar vad gäller brott som begås i svensk ekonomisk zon.

Frågan om anmälningsplikt är relaterad till gärningars straffbarhet på så sätt att det kan sägas vara en önskvärd förutsättning för eventuell anmälningsplikt att det står klart både vad som kan vara straffbart och var det är straffbart. Enligt Kustbevakningens mening är detta inte tydligt vad gäller överträdelse av olika sanktioner, framför allt inte när det gäller vad som är straffbart enligt sanktionslagen i fråga om gärningar som begås till sjöss i svensk ekonomisk zon.

Det kan vidare konstateras att sanktionsregelverken är komplexa och svåröverskådliga. Av det skälet kan det finnas anledning att begränsa, eller i vart fall noggrant och motiverat välja ut, vilka myndigheter som bör åläggas en anmälningsplikt. Möjligen kan den anmälningsplikt som redan i dag finns för vissa yrkeskategorier vara tillräcklig. Det är av motsvarande vikt att mottagande myndighet för inkommande anmälningar har den spetskompetens och de resurser som krävs för att bedöma de uppgifter om misstänkta överträdelse av sanktioner som kan komma in till följd av en lagstadgad anmälningsplikt.

Polismyndigheten: En anmälningsplikt är ett bra förslag. Det stärker förhoppningsvis möjligheterna att utreda sanktionsöverträdelse.

Sjöfartsverket: Sjöfartsverket ser positivt på förslag som skulle kunna medföra en ökad rapportering av överträdelse och bidra till att upprätthålla en effektivitet i genomförandet av EU:s sanktioner.

Skatteverket: Man bör överväga att utöka skrivelsen kring detta, att inte bara inkludera misstänkta överträdelse utan även all information som myndigheten har om sanktionerade entiteter. Denna information kan i sin tur bidra till att andra myndigheter kan få stöd med sin interna identifiering/sökning efter sanktionerade personer osv.

Strålsäkerhetsmyndigheten: För att det ska vara effektivt med en anmälningsplikt krävs att mottagaren av anmälningar har möjligheter att utreda anmälningarna. Fördelen med att det inte är en anmälningsplikt utan en mer öppen skrivning där myndigheten gör någon form av bedömning är att myndigheten kan låta bli att anmäla liknande fall

om erfarenheterna visar att förundersökningar inte inleds, alternativt att ärenden snabbt läggs ner utan åtgärd. En fördel med anmälningsskyldighet är att myndigheten inte behöver ta ställning till sannolikheten för att anmälan ska leda till åtgärder utan endast konstatera att det kan ha skett en överträdelse och sedan är det upp till rättsvårdande myndigheter att hantera saken vidare. En ytterligare fördel med anmälningsskyldighet är att myndigheten inte behöver fundera kring om uppgifterna får lämnas vidare till en annan myndighet utifrån sekreteshänseenden, en uttrycklig uppgift att göra anmälan kan underlätta vid sådana bedömningar. Vidare om det är en uttrycklig anmälningsskyldighet är det mer sannolikt att det prioriteras och verkligen sker än om det är något som kan göras med som inte måste göras.

Transportstyrelsen: Det kan vara problematiskt beroende på hur den utformas och beroende på vad en underlåtenhet att anmäla kan leda till för konsekvenser för tjänstemannen. Det finns sanktioner inom många olika områden och en handläggare inom ett specifikt område skulle ha svårt att överblicka alla.

Inom luftfartsområdet gällande artikel 3(1) d), anser vi att det kan vara rimligt med anmälningsskyldighet om vi upptäcker att någon försöker kringgå förbuden, undanhålla information om t.ex. vem som är den verkliga chartraren av en flygning eller underlåter att anmäla. Däremot i fall, där en operatör ansöker om trafik tillstånd och tillhandahåller alla relevanta uppgifter och vi avslår ansökan på grund av att vi t.ex. bedömer att huvudchartaren är rysk, anser vi inte att det bör finnas en plikt att anmäla. Om en anmälningsskyldighet införs, är vår uppfattning att det bör vara väldigt tydligt när den inträder.

Vad gäller anmälningsskyldighet för myndigheter som misstänker överträdelser av sanktioner inom yrkestrafiken tror vi att det för Transportstyrelsen blir mycket ovanligt att vi får kännedom om uppgifter som skulle leda till en sådan anmälan. Det skulle möjligtvis kunna inträffa om vi får in tips från branschorganisationer eller företag, men i övrigt borde det framför allt vara Polismyndigheten som är den aktör som kommer att kunna upptäcka misstänkta överträdelser i samband med sina kontroller på väg.

Tullverket: Tullverket kan se fördelar med att en anmälningsskyldighet införs. Det finns dock en risk för subjektiva bedömningar i fråga om graden av misstanke i de fall som anmälningsskyldigheten tar sikte på. En ytterligare aspekt att beakta är hur proportionerligt ett sådant förfarande skulle vara i det merarbete och den ökade administration som

skulle uppstå. Det blir fråga om en extra belastning i sanktionsarbetet om man inte avgränsar kravet.

Åklagarmyndigheten: Åklagarmyndigheten anser att det är positivt att införa en anmälningsskyldighet för myndigheter som misstänker överträdelser av sanktioner. Till exempel utbetalande myndigheter bör ha en ordning som innebär att Utbetalningsmyndigheten har ett samordningsansvar för sådana anmälningar. Myndigheten har i sitt remissvar över SOU 2023:69, *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*, tillstyrkt en uppgiftsskyldighet för myndigheten för bl.a. att bekämpa brott.

Fråga 5 – Enligt artikel 13¹⁵ ska medlemsstaterna utse en enhet eller ett organ för att säkerställa samordning och samarbete. Finns det några för- och/eller nackdelar med att din myndighet utses till sådan? Finns det några förslag på hur en sådan kan organiseras? Finns det några övriga synpunkter kring detta?

Centrala studiestödsnämnden (CSN): CSN ser inte att detta bör vara en uppgift för CSN då myndigheten i dag inte har några andra sådana samordnande eller granskande uppgifter.

Ekobrottsmyndigheten: Vi ser inte att Ekobrottsmyndigheten är rätt myndighet att ta sig an uppdraget eftersom den är förhållandevis liten jämfört med de andra myndigheter som är aktuella även om myndigheten har en fördel i sammanhanget eftersom myndighetens utredningar, likväl som utredningarna rörande sanktionsbrott, har en tyngdpunkt på ekonomisk brottslighet med företag som brottsverktyg.

Däremot ser Ekobrottsmyndigheten att myndighetens kontor för återvinning av tillgångar (ARO) kan stödja genom att söka efter tillgångar kopplade till sanktionsbrott. Här kan ARO bli en mer naturlig del av sanktionsbrottsutredningarna. Som en följd av det ökade fokus på återtagande av brottsvinster inom de brottsbekämpande myndigheterna kan det förväntas att verksamheten inom ARO kommer att öka. Det kan i sin tur innebära ett behov av översyn av ARO:s förutsättningar.

Vad gäller organisation se svaret på fråga 2.

Finansinspektionen (FI): FI ser positivt på förslaget men anser att FI inte är rätt myndighet för uppdraget. FI:s mandat på sanktions-

¹⁵ Numera artikel 15.

området är begränsat som det ser ut i dagsläget och sanktionsdirektivet har en tydlig straffrättslig inriktning. Därför framstår det som lämpligt att uppdra åt en myndighet, som har ett större ansvarsområde avseende sanktionsimplementeringen med ett brottsbekämpande perspektiv, att stå för samordningen. Förlaga för ett sådant arbete finns i Samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism inordnad under Polismyndigheten. En sådan funktion bör också ha i uppdrag att sprida information om sanktionsregelverkets tillämpning och aktuella modus och trender.

Försäkringskassan: I enlighet med förslaget kommer samordningsansvaret på nationell nivå primärt att bestå av samarbete på strategisk och operativ nivå mellan myndigheter som arbetar med att förebygga, utreda och lagföra brott som rör överträdelse av unionens restriktiva åtgärder. Det noteras i sammanhanget att Försäkringskassans nationellt primära huvuduppgift inte är att förebygga, utreda och lagföra brott. Vidare är Försäkringskassans sanktionsarbete i dag inte organiserat på samma sätt som en del andra myndigheter som, så som Försäkringskassan förstår, har avdelningar som är enbart fokuserade på sanktionsarbete. Försäkringskassan anser därför att det i dagsläget saknas både resurser och kompetens för att kunna åta sig ett sådant uppdrag.

Inspektionen för strategiska produkter (ISP): ISP har en tydlig men begränsad uppgift rörande sanktioner som har koppling till export av produkter av säkerhetspolitisk strategisk vikt och/eller med militärt användningsområde. Därmed förefaller det inte lämpligt att ISP utses till samordnande organ. Detta eftersom en sådan uppgift skulle innebära samordning kopplat till breda restriktiva åtgärder innefattandes såväl handelssanktioner avseende icke-strategiska produkter som finansiella sanktioner/frysningar av tillgångar. ISP har dock en viktig roll vad avser handelssanktioner och kan bistå med försvars-, säkerhets- och utrikespolitisk kompetens inom ramen för sådant samarbete.

I övrigt ser ISP positivt på att en sådan funktion inrättas. ISP understryker vikten av att samordning sker både på strategisk, övergripande nivå och på operativ, genomförande nivå.

Kommerskollegium: Kommerskollegium har stor kompetens och erfarenhet av att hantera ansökningar om undantag från sanktioner men vi saknar centrala delar för fungera som en myndighet som ska kunna säkerställa samordningen kopplat till sanktionsbrott. Vi har vanligtvis inte tillgång till centrala uppgifter om vem som exporterar eller impor-

terar varor i detalj och inte heller någon erfarenhet kring undersökande och utredande verksamhet kopplat till sanktionsbrott.

Kommerskollegium har inte heller tillförts några varaktiga resurser redan med nuvarande uppdrag. Med reservation för resursfrågan, ställer sig Kommerskollegium däremot positiv till att bistå en samordnande myndighet med kompetens kring sanktioner.

Kronofogdemyndigheten: Det finns ett flertal myndigheter som skulle kunna bli aktuella. Då direktivet huvudsakligen handlar om kriminalisering och lagföring skulle det kunna vara en myndighet som har brottsbekämpning i sitt uppdrag. Myndigheten bör ha så bred tillgång som möjligt till vilka som vistas i Sverige, t.ex. folkbokföringsuppgifter. De vanligaste tillgångarna som omfattas av sanktioner torde vara finansiella, vilket pekar på en myndighet som har tillsynsansvar över finansiella instrument.

Migrationsverket: Migrationsverket som är en förvaltningsmyndighet ansvarar enbart för den del som avser restriktioner (även om också utbildningsrestriktioner och arbetskraftsrestriktioner kopplade till viss nationalitet). I handläggningen av ärenden kan det också framkomma andra uppgifter som kan leda till misstanke om sanktionsöverträdelser. Dock har myndigheten sämre inblick i andra områden som berörs, som finansiell verksamhet, överföring av varor, överträdelser av juridiska personer, brottsbekämpning, förhållande med andra stater etc.

Ett samordnande organ bör ha ett bredare mandat och uppdrag, och rimligen bör det också vara en brottsbekämpande myndighet.

Polismyndigheten: Det torde vara naturligt att utse antingen Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen till att ha ett samordningsansvar då båda myndigheterna har ett ansvar¹⁶ att utreda sanktionsbrott. Det organ som får i uppdrag att säkerställa samordning och samarbete bör även ha till uppdrag att förstärka och utveckla arbetet med sanktionsöverträdelser.

Det är svårt att resonera kring för- och nackdelar kring att vara ansvarig myndighet för ett samverkansarbete. Polismyndigheten är en stor myndighet med uppgift att både förebygga, förhindra och utreda brott. Att leda samverkan kring sanktionsfrågor är en uppgift som borde kunna läggas på Polismyndigheten om det visar sig vara den

¹⁶ Polismyndighetens ansvar att utreda sanktionsbrott är inte tydligt reglerat i myndighetens instruktion. Detta bör förtydligas i instruktionen.

bästa lösningen. Ett samverkansorgan, om den ska få bästa effekt, bör dock tydligt regleras.

Sjöfartsverket: Sjöfartsverkets huvudsyfte är sjösäkerhet och skydd för miljön. Myndigheten har varken ett brottsutredande uppdrag eller något särskilt uppdrag att utreda eventuella sanktionsbrott. Mot denna bakgrund torde Sjöfartsverket inte vara den myndighet som är bäst lämpad för uppdraget.

Skatteverket: Det nya uppdraget med att samordna och säkerställa samarbete mellan myndigheter välkomnas eftersom detta arbete bedöms eftersatt. Skatteverket kommer fortsatt att bidra i arbetet med att efterleva av ekonomiska sanktioner genom sina huvuduppgifter och sina engagemang i nuvarande och framtida forum. Skatteverket jobbar även aktivt med översyn av sin transaktionshantering ur flera perspektiv, bl.a. genom att framtidssäkra korrekta utbetalningar.

Det som kan tala för att Skatteverket skulle få uppgiften är bl.a. sin erfarenhet inom olika nationella och internationella brottsförebyggande forum. Delar som kan tala emot att Skatteverket skulle få denna ansvarsfyllda uppgift kan bl.a. vara att myndigheten i dag inte har någon specifik roll som behörig myndighet inom sanktionsarbetet i Sverige.

Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM): SSM bör inte utses som enhet/organ för samordning. SSM har ett väldigt begränsat och specialiserat ansvarsområde (i dessa frågor primärt med syftet nukleär icke-spridning). Myndigheten hanterar en väldigt liten del av exportkontroll och sanktionsfrågor aktualiseras i ett avgränsat specialiserat område; kärnmaterial, anläggningar och utrustning.

Transportstyrelsen: Transportstyrelsen handlägger endast ärenden inom en mindre del av de områden som kan träffas av sanktioner. Myndigheten hanterar också straffrätt i en väldigt begränsad omfattning. Ett samordningsansvar bör ligga på någon av de rättsvårdande myndigheterna.

Tullverket: Den här frågan borde utredas noggrant eftersom en samordningsroll innebär ett stort ansvar för den myndighet som tilldelas rollen. Ett förtydligande gällande vad rollen innebär och vilken omfattning den får är därför nödvändig. Vilka myndigheter ska i sådant fall ingå i samarbetet? Man behöver också fundera på hur samarbetet ska se ut. Kommer samarbetet innebära informationsdelning mellan myndigheterna? Kommer det bli fråga om gemensamma kontroller eller utredningar?

Det viktigaste torde vara att identifiera den mest lämpliga myndigheten för att ha en sådan enhet. Vi kan inte se att Tullverket skulle vara den mest lämpliga myndigheten. Tullverket har förvisso ett brett uppdrag, men det är begränsat till sådant som rör in- och utförsel av varor. I detta breda uppdrag ingår att verket ska övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs. Tullverket ska förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor. Härtill kommer att Tullverket ska bedriva viss utrednings- och åklagarverksamhet i fråga om brott mot bestämmelser om in- och utförsel av varor. När man således ser till sanktionerna som gäller in- och utförsel av varor så utgör de ett begränsat område sett till Tullverkets breda uppdrag. Det finns dessutom områden avseende sanktioner och sanktionsbrott som Tullverket helt saknar kompetens inom, t.ex. välfärdsutbetalningar, egendom och finans. Därför anser Tullverket att det bör finnas en myndighet som har en större helhetssyn över sanktionsområdet än vad Tullverket har.

Åklagarmyndigheten: Åklagarmyndigheten var under förhandlingsarbetet tveksam till att medlemsstaterna ska utse en enhet eller ett organ för att säkerställa samordning och samarbete. Myndigheten var av den uppfattningen att det borde ha räckt med en skrivning som uttryckte att kompetenta myndigheter ska samarbeta och koordinera sitt arbete. Vi har inga ytterligare synpunkter avseende hur en sådan enhet eller organ kan organiseras i nuläget och är av den uppfattningen att Åklagarmyndigheten inte bör utses till en enhet eller ett organ för att säkerställa samordning och samarbete.

I sanktionsdirektivet finns en artikel om att medlemsstaterna ska ha ett system för att samla in data om och föra viss statistik med koppling till överträdelser av EU:s sanktioner (artikel 19¹⁷)

Fråga 6 – Finns det redan i dag något liknande system för att samla in data och förs det i dag någon statistik i aktuella avseenden?

Centrala studiestödsnämnden (CSN): CSN saknar kunskap om ett sådant system.

Ekobrottsmyndigheten: Ekobrottsmyndigheten känner inte till något sådant system. Vid krigets utbrott ställde Ukraina många frågor till myndigheter, ARO m.fl. om bl.a. om personer och företag på sanktionslistorna och om de hade tillgångar och om dessa frysts. Vi upptäckte då att något sådant register varken verkade finnas på nationell nivå eller på EU-nivå. Möjligheter att få sådan information skulle underlätta arbetet både nationellt och internationellt.

Finansinspektionen (FI): FI har inte kännedom om system som liknar det som avses i artikel 19.

Försäkringskassan: Nej.

Kommerskollegium: Kommerskollegium rapporterar endast in beviljade undantag från och avslag på ansökningar om exporttillstånd respektive undantag från frysningar till kommissionens system SIER. Vi hanterar ingen data eller statistik kring brott eller andra påföljder.

Kronofogdemyndigheten: Kronofogdemyndigheten har inte fått några träffar på sökningar och har därmed inte haft anledning att fundera över statistik och känner inte heller till sådan statistikföring utanför myndigheten.

Migrationsverket: Nuvarande kontrollmekanismer hos Migrationsverket utgår från att individer som omfattas av reserestriktioner förs in i Schengens informationssystem (SIS). Slagning av individer i SIS görs vid olika tillfällen i handläggningsprocessen av ett ärende, beroende på vilken grund som åberopas. Även de dokument (rese- och identitetshandlingar) som finns i sanktionslistorna läggs in i SIS. Om en utlänning förekommer på SIS-spärrlista ska denne vägras inresa eller uppehållstillstånd inom Schengenområdet. Resultatet av slagningen omhändertas alltså i ärendeprövningen. Om det finns indikatorer på

¹⁷ Numera artikel 17.

att individen har anknytning till eller samröre med organisation, företag eller lärosäte som omfattas av sanktioner fångar emellertid inte SIS detta. Här måste således en manuell kontroll av sanktionslistorna göras. Moderna och mer ändamålsenliga sätt att göra dessa kontroller bör övervägas och ett internt arbete hos Migrationsverket har påbörjats för att effektivisera dessa kontroller.

Kontroll i SIS och mot sanktionslistorna ska registreras med särskilt korrespondenskod i individens ärende. Migrationsverket för i dag ingen statistik avseende överträdelser mot sanktioner eller följer upp det i någon särskild ordning.

Polismyndigheten: Av de statistikuppgifter som efterfrågas kan Polismyndigheten endast ta fram antalet brott som anmäls enligt brottskod som pekar på en sanktionsöverträdelse. I dag finns brottskod 7016 – Brott mot föreskrift som genomför internationella sanktioner, övriga fall (än finansiering av terrorism), 8 och 15 §. Det finns i dag ytterligare två brottskoder. Den ena är 7014 – Brott mot föreskrift om förbud, som syftar att genomföra internationella sanktioner¹⁸ och den andra är 7015, Brott mot föreskrift som genomför internationella sanktioner¹⁹, 8 och 15 §. Dessa anmälningar och utredningar utförs av Säkerhetspolisen.

Brå är ansvarig för Sveriges officiella kriminalstatistik.

Sjöfartsverket: Sjöfartsverket känner inte till att det skulle finnas något sådant system. Det ska i sammanhanget dock noteras att Sjöfartsverket inte arbetar med att utreda eventuella sanktionsbrott.

Skatteverket: I dag ska Skatteverket omedelbart lämna alla uppgifter om konton och belopp som frysts till den behöriga myndigheten, Finansinspektionen. Utifrån detta bör Finansinspektionen inneha någon typ system där även statistik bör kunna tas fram kring frysta tillgångar för sanktionerade personer osv.

Skatteverket känner inte till något system för anonymiserade data kring sanktioner på nationell nivå. Däremot så har Skatteverket i sitt deltagande inom Tax Enforcement rapporterat de antalen träffar man haft/har i sina databaser.

Strålsäkerhetsmyndigheten: EU:s Dual-Use e-System där alla av EU-medlemsstaterna nekade exporter rapporteras och NISS där vissa av

¹⁸ Enligt rådets förordning (EG) 881/2002 av den 27 maj 2002 om särskilda restriktiva åtgärder i syfte att bekämpa terrorism.

¹⁹ Enligt rådets förordning (EG) 2580/2001 av den 27 december 2001 om särskilda restriktiva åtgärder i syfte att bekämpa terrorism.

Nuclear Suppliers Groups deltagande stater nekade exporter rapporteras.

Transportstyrelsen: Enligt förordning 376/2014²⁰ samlas vissa data in som kan träffa eventuella överträdelser, t.ex. felaktiga färdplaner eller otillåtna flygningar. Även enligt visselblåsardirektivet kan det tänkas komma in information om att någon överträtt regler eller inte agerat på något otillåtet. Att det faktiskt har förekommit uppgifter om överträdelser av sanktioner har vi dock inte kunnat få fram och någon statistik avseende detta förs såvitt framkommit inte.

Den aktuella artikeln innebär ett krav på medlemsstater att ha statistiska data om överträdelser, domstolsärenden, åtal, fällande domar etc. Vi bedömer inte att denna uppgift kommer att åligga Transportstyrelsen. Det kan dock nämnas att vi har en excelfil där vi för in data om ansökningar om trafiktillstånd som berörs av sanktionerna (medgivna undantag, avslag, avskrivningar etc.).

Om det finns behov av att vi som tillsynsmyndighet på yrkestrafikområdet utbyter information med andra EU-stater om överträdelser begångna av aktörer från tredje land, vore det önskvärt att använda befintliga system för informationsutbyte. Ett sådant befintligt system som kan övervägas är Informationssystemet för den inre marknaden (IMI).

Det finns i dagsläget inget informationsutbyte inom yrkestrafikområdet som gäller sanktioner där Transportstyrelsen deltar.

Tullverket: Tullverket konstaterar att det i dag är svårt att få fram aktuell statistik, inte minst avseende fysiska kontroller av sanktionsvaror. Dock rapporterar Tullverket uppgifter till Taxation and Customs Union (DG Taxud) varannan vecka så viss statistik inhämtas på EU-nivå.

Därtill har Tullverket svårigheter att få fram statistik när det gäller anmälda brott mot sanktionslagen.

Åklagarmyndigheten: Det kan inledningsvis konstateras att mycket av det som beskrivs i delen som avser statistisk uppföljning inte träffar Åklagarmyndigheten.

För Åklagarmyndighetens del finns system för att generera statistik avseende Åklagarmyndighetens del i brottmålsprocessen. De uppgifter som efterfrågas i artikel 19 avser dock till stor del data som annan myn-

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 376/2014 av den 3 april 2014 om rapportering, analys och uppföljning av händelser inom civil luftfart om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 996/2010 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/42/EG, kommissionens förordningar (EG) nr 1321/2007 och (EG) nr 1330/2007.

dighet bör bistå med (t.ex. antal personer dömda för aktuellt brott och påföljder). Åklagarmyndigheten kan ta fram statistik avseende antal åtalade personer under förutsättning att brottskoder eller juridisk information finns tillgänglig för de brott som anges i artikel 3 och 4.

Fråga 7 – Efterfrågas någon lagstiftning eller annan åtgärd som skulle kunna bidra till att underlätta datainsamling och statistikföring?

Centrala studiestödsnämnden: Om CSN ska bidra till sådan statistik krävs ett system enligt fråga 6 ovan. Om det blir fråga om behandling av personuppgifter måste det finnas stöd för det.

Finansinspektionen (FI): För att FI på egen hand ska kunna övervaka eventuellt kringgående av sanktioner behöver vi ha en mer djupgående analys av finansiella flöden än vad vi har i dag. Vi undersöker möjligheter att utveckla våra tillsynsverktyg inom detta område. För ändamålet vore det önskvärt att få tillgång till transaktionsdata från relevanta myndigheter och andra aktörer, t.ex. Riksbanken. Detta kräver någon form av lagstöd samt ökade resurser för att hantera sådan relativt omfattande data.

Försäkringskassan: Nej, inte i dagsläget. Se även svaret på fråga 2 angående sekretess.

Kommerskollegium: Vi ser inte att det här en aktuell fråga för Kommerskollegium eftersom vi inte hanterar brottsutredningar så som nämns den aktuella artikeln.

Kronofogdemyndigheten: Se svaret på fråga 2.

Kustbevakningen: Mot bakgrund av myndighetens erfarenheter av internationellt samarbete i andra sammanhang, kan nämnas att frågor om ansvaret för personuppgifter kan ge upphov till svårigheter vid tillämpningen av dylika system. Det är en fördel om problematik som anknyter till personuppgiftsbehandling kan identifieras och lösas ut på ett tidigt stadium. Nu verkar denna bestämmelse dock i dagsläget avse anonymiserad statistik.

Migrationsverket: Migrationsverket har ett nära samarbete med Säkerhetspolisen och Polismyndigheten, se 20 § utlänningsdatalagen (2016:27). Sekretessen bryts genom denna bestämmelse. Migrationsverket deltar också i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten. Här finns sekretessbrytande regler. Migrationsverket för ingen statistik inom detta område.

Sjöfartsverket: Sjöfartsverket inhämtar och hanterar information som en del i myndighetens uppdrag, men har för närvarande inte något uttryckligt uppdrag att föra statistik. Utredningen får ta ställning till om det finns behov av ett tillägg till Sjöfartsverkets uppdrag.

Skatteverket: Då informationen enligt den aktuella artikeln ska vara anonymiserad så ser vi inte behovet av ytterligare lagstiftning.

Strålsäkerhetsmyndigheten: Att det finns en uppgiftsskyldighet för myndigheten att lämna uppgifterna och att det är tydligt att det aningen är anonymiserade uppgifter, alternativt att det är tydligt att uppgifter som omfattas av någon bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen trots detta får lämnas.

Säkerhetspolisen: Säkerhetspolisen känner inte till något system för sådant förande av statistik som avses den aktuella artikeln.

Transportstyrelsen: Det efterfrågas en tydlig reglering av detta om det är något myndigheten ska göra och på vilket sätt det ska ske.

Åklagarmyndigheten: Nej, Åklagarmyndigheten kan ta fram statistik avseende antal åtalade personer under förutsättning att brottskoder eller juridisk information finns tillgänglig för de brott som anges i artikel 3 och 4.

Fråga 8 – Finns det befintlig lagstiftning eller andra faktorer som försvårar detta?

Brottsförebyggande rådet (Brå): En erfarenhet som en av de statistikenheter som ansvarar för registerbaserad kriminalstatistik har, är att ny lagstiftning med ytterligare kriminaliseringar med hänvisning till lagstiftningen i EU och tillträde till EU-direktiv, inte sällan blir problematiska i statistikhänseende. Det som har förutsättningar att fungera väl är om det införs tydliga självständiga bestämmelser med paragrafer i t.ex. brottsbalken eller central specialstraffrättslig reglering. Då finns det inom myndigheterna förmåga att fånga upp nytillskottet och även lösa registreringsfrågor, på ett sätt som gör det möjligt för Brå införa följdändringar och få det nya att uppenbara sig i myndighetens kriminalstatistik. Värre är det om lagstiftningstekniken är otydligare genom att det på ett mer knäpphändigt sätt förs in skrivningar som där hänvisar till exempelvis EU-rätt. Klassificeringssystemen och de tillhörande digitala systemen är inte utformade för att hantera sådana kreativa regleringstekniker. Sådana regleringstekniker har en tendens att gå under radarn, inte passa in i klassificeringssystemen, och då inte säkert

leda till nödvändiga justeringar av verksamhetssystemen i rättsväsendet – och slutligen inte fångas upp av Brås brottskoder.

Centrala studiestödsnämnden (CSN): Om det är väldigt få personer som berörs kan det i vissa fall orsaka problem vid redovisning av statistik. CSN kan inte alltid lämna ut uppgifter elektroniskt utifrån regleringen i studiestödsdatalagen (2009:287) och studiestödsdataförordningen (2009:321).

Finansinspektionen: I dagsläget saknas lagstöd för informationsutbyte på sanktionsområdet mellan administrativa och brottsbekämpande myndigheter, se svaret på fråga 2.

Kommerskollegium: Se svaret på fråga 7.

Kronofogdemyndigheten: Befintlig lagstiftning torde vara tillräcklig. Kronofogdemyndigheten har stöd för registrering om sådan följer av författning eller är nödvändig för att myndigheten ska kunna fullfölja sina internationella åtaganden (se 2 kap. 2 § 1 och 6 lagen, 2001:184, om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet). Kronofogdemyndigheten bedömer även att det kommer att finnas erforderligt stöd i sekretesslagen för att uppgifter ska kunna lämnas ut om statistik etc.

Migrationsverket: Nej.

Sjöfartsverket: Det kan även här finnas skäl att se över om det finns bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som hindrar eller försvårar innehavet av ett system för att samla in data om och föra viss statistik med koppling till överträdelse av sanktioner. Se även svaret på fråga 7.

Skatteverket: Då informationen enligt den aktuella artikeln ska vara anonymiserad så ser vi inte behovet av ytterligare lagstiftning.

Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM): Offentlighet- och sekretesslagen kan i vissa fall utgöra hinder eller leda till osäkerhet kring vilka uppgifter som får lämnas. Utöver sekretess på grund av drifts- och affärsförhållanden kan det hos SSM aktualiseras sekretess för vissa uppgifter enligt bestämmelserna i 18 kap. 8 och 12 §§ offentlighet- och sekretesslagen.

Transportstyrelsen: Regler kopplade till sekretess och dataskydd försvårar.

Tullverket: När det gäller system för att samla in data om och föra viss statistik med koppling till överträdelse av EU:s sanktioner så noterar Tullverket att den information som ska behandlas i ett sådant system är anonymiserad statistik. Förutsatt att uppgifterna är anonym-

iserade på ett sätt som gör att de inte anses utgöra personuppgifter innebär ett sådant uppgiftslämnande inga problem ur ett dataskyddsperspektiv. Det bör beaktas att ett utlämnande av data, ur ett svenskt perspektiv, sannolikt medför att uppgifterna görs offentliga. Uppgifter från andra medlemsstater i ett system som Tullverket har tillgång till skulle också enligt svensk rätt kunna anses offentliga.

Åklagarmyndigheten: Nej.

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förförköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välbefinnande. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]
- Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]

- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]
- En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]
- Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]
- Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]
- En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]
- Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. [39]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]
- En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

- Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]
- Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. [34]

Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet

- Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]
- En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. [35]

Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. [38]
Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. [44].

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]
En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]
En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]
En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]
En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. [30]
Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. [33]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]
Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]
Skolor mot brott. [17]
Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. [28]
Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. [42]

Utrikesdepartementet

Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. [46]