

Enheten för handel och säkerhet
Magnus Andersson

YTTRANDE
2026-02-02 Dnr 2025/02456-3

Regeringskansliet

Yttrande över betänkandet Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen (SOU 2025:114)

Kommerskollegium uppdrag

Kommerskollegium är Sveriges myndighet för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s handelspolitik. Inom ramen för regeringens arbete och prioriteringar ska Kommerskollegium bistå med expertstöd i både långsiktigt och löpande arbete och bidra till ökad kunskap inom myndighetens verksamhetsområden. Kommerskollegium ska också beakta utvecklingsländernas perspektiv och integrering i handelssystemet.

De övergripande målen för Kommerskollegiums arbete är att bidra till en väl fungerande inre marknad som kännetecknas av de fyra friheterna och bidrar till hållbar utveckling, ett starkt handelssystem som kännetecknas av frihandel och bidrar till hållbar utveckling och goda förutsättningar för utvecklingsländer att delta i internationell handel och bidra till hållbar utveckling.

Vidare har Kommerskollegium genom lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar (UDI-lagen) ett uppdrag som samrådsmyndighet. Kommerskollegium har under 2025 blivit utsedd till beredskapsmyndighet med sektorsansvar för den nya sektorn utrikeshandel.

Sammanfattning av Kommerskollegiums yttrande

Kommerskollegium tillstyrker förslaget att införa en möjlighet till frysning av tillgångar i kvalificerade säkerhetsärenden, under förutsättning att regleringen preciseras. Kommerskollegium anser därför att det är viktigt att regeringen i den fortsatta beredningen av ärendet tydliggör skillnaden mellan frysningsbegreppet enligt unionsrätten och definitionen av frysning i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar (LSU).

Avsnitt 11 Frysning i kvalificerade säkerhetsärenden

Begrepp och normsystematik

Kommerskollegium delar utredningens bedömning att det finns ett sakligt motiverat behov av åtgärder som kan förhindra finansiering och stöd till terroristbrottslighet i kvalificerade säkerhetsärenden, men konstaterar att den valda beteckningen frysning och de föreslagna bestämmelserna ligger nära den unionsrättsligt etablerade sanktionsrättsliga frysningen av penningmedel och ekonomiska resurser.¹

Mot denna bakgrund bör det i lagtexten och förarbetena uttryckligen klargöras att frysning enligt LSU utgör en nationell kontrollåtgärd knuten till ett säkerhetsärende, att åtgärden inte är en sanktionsrättslig listningsåtgärd enligt unionsrätten och att åtgärden därför inte bör tolkas eller tillämpas med utgångspunkt i de unionsrättsliga sanktionsförordningarnas systematik utöver vad som följer av uttryckliga hänvisningar i LSU till förordningarna.

Kommerskollegium bedömer att ett sådant klargörande är nödvändigt för att motverka felaktig tillämpning hos privata aktörer, dvs. att dessa aktörer tillämpar reglerna mer omfattande än vad som krävs, särskilt kreditinstitut och betalningsförmedlare, där interna sanktionsramverk annars riskerar att mekaniskt appliceras på beslut enligt LSU. I detta sammanhang bör lagstiftaren beakta att unionsrättens tolkningsdata vid användning av ett unionsrättsligt präglat begrepp kan få betydelse vid nationell rättstillämpning, vilket illustreras av EU-domstolens praxis om tolkning när nationell rätt anknyter till unionsrättsliga begrepp.²

Subsidiaritet och hävning vid överordnade frysningsregimer

Kommerskollegium tillstyrker förslaget att ett beslut om frysning enligt LSU hävs om den som beslutet avser blir föremål för frysning enligt EU:s sanktionsförordningar, frysningsslagen eller lagen om internationella sanktioner. Kommerskollegium anser dock att hävningsgrunden preciseras så att det framgår vilka situationer som avses med att en person blir föremål för frysning enligt en sanktionsförordning, särskilt i fråga om indirekt omfattade personer och enheter som kan beröras genom kontroll- eller ägandekriterier i sanktionsregimerna. Ett uttryckligt förtydligande om att hävning enligt LSU tar sikte på fall där den berörda fysiska personen själv omfattas av en unionsrättslig frysningsåtgärd, eller där ett beslut enligt LSU avser tillgångar som redan omfattas av en sådan unionsrättslig frysning, minskar risken för parallella och svåröverblickbara restriktioner i samma transaktionskedja. En sådan precisering harmonierar även med frysningsslagens ordning, där lagens tillämpningsområde uttryckligen avgränsas bort när EU-frysningsåtgärder träffar samma fysiska eller juridiska personer.³

¹ Se t.ex. artikel 1 och 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1998.

² Se EU-domstolens mål C-106/89 Marleasing och C-28/95 Leur-Bloem.

³ Se 1 § andra stycket lagen (2023:677) om frysning av tillgångar.

Vägledning m.m. till privata aktörer

Kommerskollegium noterar att det i betänkandet föreslås en konstruktion som på motsvarande sätt som i frysningsslagen riktar ett generellt tillhandahållandeförbud mot var och en. Detta innebär i praktiken att privata aktörer får ansvaret för genomförandet av en frysning. Mot denna bakgrund bör regeringen i den fortsatta beredningen säkerställa en reglering som innebär att beslut enligt LSU utformas och kommuniceras på ett sätt som möjliggör snabb och korrekt efterlevnad, så att privata aktörer bara i begränsad omfattning behöver göra egna kvalificerade bedömningar av exempelvis kontrollstrukturer, närståendeförhållanden eller transaktionskedjor. Nackdelen med en sådan ordning är naturligtvis att det kan begränsa tillämpningen av åtgärder för att hindra kringgående av sådana frysningsbeslut, vilket kan påverka frysningens effektiva tillämpning.

Det bör i kommande lagrådsremiss och proposition samt i vägledningar tydliggöras hur ett beslut enligt LSU förhåller sig till redan etablerade metoder för s.k. *due diligence*, och hur aktörer bör agera när det uppstår konflikt mellan ett beslut enligt LSU och en unionsrättslig sanktionsfrysning. Ett sådant förtydligande blir särskilt viktigt eftersom EU:s sanktionsrätt definierar frysning som ett förbud att använda penningmedel och ekonomiska resurser samt att göra dem tillgängliga, och dessa definitioner i praktiken utgör branschstandard för efterlevnad. Kommerskollegium bedömer att ett sätt att minska risken för felaktig tolkning och tillämpning kan vara att regeringen, i anslutning till ikraftträdandet, ombesörjer att det tillhandahålls en samordnad vägledning om begreppsskillnader och den subsidiaritetsmekanism som leder till omedelbar hävning av nationella åtgärder när EU- eller annan frysningsregim tar över.

Beslut om yttrandet har fattats av enhetschefen Pernilla Trägårdh i närvaro av chefsjurist Christian Finnerman, myndighetsjurist Adrian Huddén och utredaren Magnus Andersson, föredragande.