

Utrikesdepartementet  
ud.remissvar@regeringskansliet.se  
ud.rs@gov.se

*Ref. dnr UD2024/09099*

## Remiss av utredningen Ny lag om internationella sanktioner – Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv (SOU 2024:46)

### **Sammanfattning**

Inspektionen för strategiska produkter, ISP, tillstyrker utredningens förslag om införandet av en ny sanktionslag, samt lagförslaget innehåll i stort men har vissa synpunkter på lagförslaget och ser ett behov av vissa kompletterande bestämmelser.

ISP delar utredningens bedömning att det finns ett värde i att utformningen av straffbuden i 3–5 §§ förslaget till den nya sanktionslagen motsvarar straffbuden i sanktionsdirektivet. Ett flertal gärningar som utgör överträdelser av sanktioner riskerar dock att falla utanför handlingsbeskrivningarna i bestämmelserna. ISP bedömer bland annat att det är oklart huruvida alla gärningar som utgör kringgående av handelssanktioner omfattas av 3 § andra stycket 3 punkten i förslaget. ISP anser att kringgående av handelssanktioner på ett tydligare sätt bör kriminaliseras genom den nya sanktionslagen.

ISP ser positivt på införandet av en anmälningsplikt för myndigheter som handlägger frågor med koppling till internationella sanktioner. ISP anser dock att, vilket inte föreslås i utredningen, det finns ett behov av en bestämmelse som ger ett kompletterande tillsynsuppdrag till myndigheterna för att ge dessa möjlighet att följa upp misstankar om sanktionsöverträdelser av mer allmän karaktär.

REMISSVAR	2(6)
Dnr: 2024-7.5.2-0013	

ISP bedömer att straffskalorna för sanktionsbrott bör överensstämma med straffskalorna för övriga brott enligt exportkontrollregelverket. När det gäller bedömningen om huruvida en gärning utgör ett grovt sanktionsbrott bör 8 § andra stycket i förslaget hänvisa till den svenska krigsmaterieförteckningen snarare än till EU:s gemensamma militära förteckning. ISP noterar också att 8 § andra stycket inte definierar vad som avses med uttrycket *produkter med dubbla användningsområden*, vilket ger bestämmelsen ett potentiellt brett tillämpningsområde. Eftersom flera sanktionsregimer innehåller produktlistor med s.k. ”utökad PDA” bör det tydliggöras att dessa produkter omfattas av bestämmelsen.

Uttrycket *varor* i 3 § andra stycket punkten 3 i förslaget indikerar att enbart fysiska produkter omfattas av bestämmelsen. Det bör övervägas om uttrycket *produkter, inbegripet teknik och programvara* i stället ska användas, vilket skulle överensstämma med den terminologi som används i det svenska exportkontrollregelverket.

### **Förslag till ny lag om internationella sanktioner**

ISP vill framhålla följande synpunkter när det gäller förslaget till ny lag om internationella sanktioner.

#### *Straffansvar (3–5 §§)*

Utformningen av bestämmelserna om straffansvar i 3–5 §§ i den föreslagna lagen motsvarar artiklarna 3 och 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1226 (sanktionsdirektivet). Förslaget begränsar det kriminaliserade området avseende sanktionsöverträdelse jämfört med den nuvarande lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner. Av sanktionsregimerna som införts av EU och FN följer flera förbud och skyldigheter som riskerar att inte omfattas av förslagens 3–5 §§. Ett exempel på en sådan är skyldigheten enligt artikel 12g i rådets förordning (EU) nr 833/2014, om restriktiva åtgärder mot Ryssland, att inkludera en avtalsklausul som förbjuder vidareexport till Ryssland vid export av vissa produkter till vissa tredjeländer.

I alla EU:s sanktionsregimer finns ett generellt förbud mot att, medvetet och avsiktligt, delta i verksamhet vars syfte eller verkan är att kringgå förbud som anges i respektive sanktionsregim, s.k. kringgåendeförbud.<sup>1</sup> Dessa kringgåendeförbud omfattar ett förbud mot kringgående av handelssanktioner, exempelvis ett exportförbud. Kringgående av ett exportförbud sker typiskt sett genom att en produkt exporteras till ett land som inte omfattas av sanktioner, och sedan vidareexporteras till ett land som omfattas av sanktioner.

---

<sup>1</sup> Se t.ex. artikel 12 i förordning (EU) nr 833/2014 och artikel 41 i rådets förordning (EU) nr 267/2012 om restriktiva åtgärder mot Iran.

REMISSVAR	3(6)
Dnr: 2024-7.5.2-0013	

Enligt förordning (EU) 833/2014 anges i artikel 12 att kringgåendeförbudet inbegriper att delta i sådan verksamhet som avses, utan att uppsåtligen eftersträva detta syfte eller denna verkan, men med medvetenhet om att sådant deltagande kan ha detta syfte eller denna verkan och med godtagande av en sådan möjlighet. I den föreslagna författningskommentaren till 3 § andra stycket punkten 3 i förslaget anges att en överträdelse av förbud enligt bestämmelsen utgör brott, även när varorna importerats från eller exporteras till ett tredjeland i syfte att få dem överförda till en destination avseende vilken förbudet i bestämmelsen gäller. Det ställs således i den föreslagna författningskommentaren ett krav på att gärningen ska ske i syfte att kringgå sanktionerna, vilket utgör ett högre ställt krav än i sanktionsregimen avseende Ryssland. Det finns således en risk för att inte alla handlingar som utgör ett kringgående av handelssanktionerna avseende Ryssland omfattas av förslagets 8 § andra stycket punkten 3.

Utredningen belyser problematiken med kringgående av finansiella sanktioner, särskilt avseende frysning av tillgångar. ISP noterar att kringgående av handelssanktioner inte belyses på motsvarande sätt i utredningen. Förekomsten av kringgående av handelssanktioner är dock ett centralt problem. Ofta upprättas effektiva och svårupptäckta tillvägagångssätt för att på olika sätt kunna kringgå handelssanktioner. Det sker därför ett omfattande arbete på sanktionsområdet, både nationellt och internationellt, för att upptäcka och motverka kringgående av handelssanktioner. För att öka lagföringen och säkerställa ett effektivt genomförande av internationella sanktioner är det av största vikt att gärningar som utgör kringgående av handelssanktioner tydligt kriminaliseras.

#### *Straffskalor (3–10 §§)*

De föreslagna straffsatserna för sanktionsbrott, sanktionsförseelse, grovt sanktionsbrott respektive upprepat sanktionsbrott föreslås vara högre än de minimikrav som ställs av sanktionsdirektivet. ISP delar utredningens bedömning att straffsatserna bör höjas.

Mot bakgrund av principerna om ekvivalens och proportionalitet erinrar ISP om att straffsatserna på exportkontrollområdet bör motsvara straffsatserna på sanktionsområdet, i och med att de utgör närbesläktade rättsområden. De relevanta rättsakterna är i sammanhanget lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, lagen (1992:1300) om krigsmateriel, samt lagen (2000:1225) om straff för smuggling. En höjning av straffsatserna på sanktionsområdet bör föranleda en motsvarande höjning även inom dessa regelverk.

#### *Bedömning av grovt sanktionsbrott (8 §)*

I bedömningen av om ett sanktionsbrott ska anses vara grovt ska det enligt förslaget bland annat särskilt beaktas om gärningen har avsett krigsmateriel (KM) eller produkter med dubbla användningsområden (PDA). ISP delar utredningens uppfattning att detta bör beaktas vid bedömningen av om en gärning utgör ett grovt sanktionsbrott. I bestämmelsen bör hänvisning ske till förteckningen över KM och tekniskt bistånd enligt lagen om krigsmateriel, dvs. del A i bilagan till förordningen (1992:1303) om KM, snarare än till EU:s gemensamma militära förteckning. Detta eftersom den svenska krigsmaterieförteckningen föreskriver vad som klassificeras som KM i Sverige.

REMISSVAR	4(6)
Dnr: 2024-7.5.2-0013	

ISP föreslår också att det på lämpligt sätt specificeras i lagtexten vad som avses med *produkter med dubbla användningsområden* i 8 § andra stycket i förslaget. Utan en sådan specificering blir bestämmelsens tillämpningsområde brett och svårtolkat. PDA kan exempelvis avse de produkter som listas i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821. Vidare innehåller flera sanktionsregimer produktlistor med s.k. ”utökad PDA”, dvs. produkter som utgör PDA enligt en särskild sanktionsregim.<sup>2</sup> Enligt ISP bör dessa produkter omfattas av förslaget 8 § andra stycket. Det finns ett behov av att, oavsett vilka produkter som avses, tydligt avgränsa bestämmelsens tillämpningsområde för att underlätta lagföringsförfarandet och stärka förutsebarheten.

I sammanhanget vill ISP framföra följande om PDA. Känsligheten avseende PDA kan variera kraftigt mellan olika typer av produkter. Produkter som listas i bilaga IV till förordning (EU) 2021/821 är exempelvis särskilt känsliga. Samtliga produkter som listas i bilaga IV listas även i bilaga I till förordningen. I författningskommentaren till 8 § andra stycket på s. 210 i utredningen bör, för det fall avsikten är att endast i bilaga I till förordningen förtecknad PDA ska omfattas, hänvisningen till ”bilaga I–IV” ändras till ”bilaga I”. Som förslaget till lagtexten är utformad gäller den emellertid all PDA, dvs. även sådant som inte är förtecknat i bilaga I till förordningen, men som omfattas av definitionen i förordningens artikel 2.

#### *Anmälningsskyldigheten (12 §)*

ISP ser positivt på förbättrade möjligheter till myndighetssamverkan med rättsvårdande myndigheter, innefattande införandet av en anmälningsskyldighet för myndigheter som handlägger frågor med koppling till internationella sanktioner. ISP bedömer att ett tydliggörande av myndigheters skyldigheter vid misstanke om brott kommer att bidra till att brott mot sanktioner lagförs i större utsträckning. ISP anser att en komplettering till den föreslagna anmälningsskyldigheten, i form av ett tydligare tillsynsuppdrag, skulle bidra till detta syfte ytterligare.

De internationella sanktionsregimerna utgör ett omfattande och komplext regelverk som är svårt att förstå och tillämpa. Många aktörer som ISP har kontakt med inom ramen för myndighetens handläggning har svårt att förstå regelverket och kontaktar ISP för att få vägledning. I och med att ISP hanterar ansökningar om tillstånd och undantag från förbud så har myndigheten främst kontakt med aktörer som har för avsikt att följa regelverket. Det förekommer att ISP får information av mycket allmän karaktär som ger anledning att anta att sanktionsregelverket inte efterlevs. Sådan information skulle inte uppfylla kraven för att aktualisera den föreslagna anmälningsskyldigheten, varför det fortfarande råder viss otydlighet kring hur myndigheten ska agera i sådana situationer. ISP ser därför en risk att den föreslagna anmälningsskyldigheten inte kommer att vara tillräckligt effektiv för ISP och myndigheter med liknande uppdrag.

---

<sup>2</sup> T.ex. bilaga VII till förordning (EU) nr 833/2014 och bilaga II till förordning (EU) nr 267/2012.

REMISSVAR	5(6)
Dnr: 2024-7.5.2-0013	

ISP har, genom lagen om kontroll av PDA och av tekniskt bistånd samt lagen om krigsmateriel, tillsynsuppdrag kopplat till aktörer som tillhandahåller PDA eller KM. ISP har också, enligt vissa sanktionsregimer, ett tillsynsuppdrag kopplat till specifika sanktionsbestämmelser.<sup>3</sup> Det är inte särskilt reglerat i svensk rätt vad dessa tillsynsuppdrag kopplat till vissa internationella sanktioner omfattar. I syfte att åstadkomma en ökad lagföring av brott mot internationella sanktioner, och större efterlevnad av desamma, föreslår ISP att myndigheter som handlägger frågor med koppling till internationella sanktioner får ett tydligare och mer allmänt formulerat tillsynsuppdrag avseende aktörer vars verksamhet omfattas av sanktionsregelverket. Inom ramen för ett sådant tillsynsuppdrag skulle mer allmänna misstankar om sanktionsöverträdelse kunna följas upp av myndigheterna. Myndigheterna skulle även få möjlighet att vägleda aktörer avseende hur sanktionerna påverkar deras verksamhet och hur de bör agera för att efterleva sanktionsregelverket.

ISP har i dagsläget möjlighet att överlämna ärenden till rättsvårdande myndigheter i de fall myndigheten misstänker att ett brott mot exportkontrollregelverket avseende KM eller PDA har skett. Myndigheten ser inte att aktörer av den anledningen undviker att kontakta ISP vid misstanke om att en sådan överträdelse har skett inom verksamheten.

Det finns anledning att beakta risken för att införandet av en strikt anmälningsplikt kan leda till att aktörer blir mer avvaktande när det gäller att kontakta myndigheter med frågor som indikerar att sanktionsregelverket inte efterlevs. Detta skulle i förlängningen riskera att vissa sanktionsöverträdelse blir mer svårupptäckta. Mot bakgrund av det anförda bedömer ISP att det finns en begränsad risk för att aktörer undviker att kontakta myndigheter vid misstanke om att sanktionsöverträdelse har skett inom verksamheten. Ett tillsynsuppdrag skulle alltså vara ett bra och effektivt komplement till den föreslagna anmälningsplikten.

Användningen av uttrycket *vara* i 3 § andra stycket punkten 3 i förslaget indikerar att bestämmelsen enbart omfattar fysiska produkter och därmed inte immateriella produkter, såsom programvara.<sup>4</sup> ISP anser att uttrycket *produkt* är bättre lämpat och även överensstämmer med den terminologi som används i det svenska regelverket för exportkontroll.<sup>5</sup> Det bör därför övervägas om uttrycket *produkter, inbegripet teknik och programvara*, ska användas i stället för uttrycket *varor* i förslagets 3 § andra stycket punkten 3.

### Övrig kommentar

Av 38 § lagen om krigsmateriel följer att de flesta besluten enligt lagen inte får överklagas. En motsvarande bestämmelse återfinns i 25 § tredje stycket lagen om kontroll av PDA och av tekniskt bistånd. I linje med detta och mot bakgrund av att ISP:s beslut gällande internationella sanktioner rör försvars-, säkerhets och utrikespolitiska bedömningar i

<sup>3</sup> Se t.ex. 7 § förordning (2014:1448) om vissa sanktioner mot Ryssland samt 15 § förordning (2007:704) om vissa internationella sanktioner mot Iran.

<sup>4</sup> Jfr t.ex. Regeringens proposition 2010/11:112 om genomförande av direktiv om överföring av krigsmateriel, s. 83.

<sup>5</sup> Jfr t.ex. lagen om kontroll av PDA och av tekniskt bistånd.

REMISSVAR	6(6)
Dnr: 2024-7.5.2-0013	

enskilda fall bör det övervägas huruvida en motsvarande bestämmelse avseende ISP:s beslut i ärenden som rör internationella sanktioner bör införas i den föreslagna lagen.

—

Carl Johan Wieslander  
Generaldirektör

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Carl Johan Wieslander. Handläggaren Josefin Meissner har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också ställföreträdande generaldirektören Karl Evertsson, chefsjuristen Tobias Bergkvist, enhetschefen Hanna Björklund, och gruppchefen Simret Goitom deltagit.