

Stockholm den 7 oktober 2024

R-2024/1389

Till Utrikesdepartementet

UD2024/09099

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 28 juni 2024 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Ny lag om internationella sanktioner - Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv (SOU 2024:46).

Sammanfattning

Utredningen har i uppdrag att analysera behovet av och i betänkandet lämna förslag till de författningsändringar och eventuella andra åtgärder som behövs i bland annat 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).

Enligt betänkandet innehåller sanktionsdirektivet en rad artiklar som fordrar lagändringar. Utredningen föreslår att en ny lag om internationella sanktioner ska införas. Till den nya lagen ska bestämmelserna i den nu gällande sanktionslagen i huvudsak överföras oförändrade. Vidare ska de lagändringar som krävs, till följd av sanktionsdirektivet, genomföras i den nya lagen om internationella sanktioner.

Advokatsamfundet är i huvudsak positivt inställt till de föreslagna lagändringarna i lagen om internationella sanktioner, särskilt då de tydliggör och anpassar



straffbestämmelserna för att bättre överensstämma med artikel 3 i EU:s sanktionsdirektiv. Detta stärker rättssäkerheten och förutsebarheten för den enskilde.

Betänkandet är överlag genomarbetat och anger hur utredningen resonerat kring sanktionsdirektivets överensstämmelse med befintlig lagstiftning och alternativa lösningar som övervägts i de fall ändringar ansetts erforderliga.

Advokatsamfundet framhåller dock att vissa justeringar bör göras, särskilt kring hur olika typer av tjänster specificeras i lagtexten, för att undvika missförstånd. Advokatsamfundet anser också att straffskalorna tydligare bör framgå i samtliga paragrafer som rör sanktionsbrott för att ytterligare främja tydlighet och rättssäkerhet.

Vidare ifrågasätter Advokatsamfundet utredningens slutsats att ingen lagändring behövs avseende advokaters skyldigheter enligt artikel 3(4) i sanktionsdirektivet, då det kan finnas en normkonflikt mellan tystnadsplikten och direktivet. Samfundet anser att undantaget för advokater bör regleras uttryckligen i den nya lagen.

När det gäller förverkandebestämmelserna anser Advokatsamfundet att den föreslagna utvidgningen strider mot svensk rättstradition och att det krävs en närmare utredning om förslagets förenlighet med internationella åtaganden, särskilt avseende egendomsskyddet.

Slutligen anser Advokatsamfundet att visselblåsarlagen bör förtydligas för att säkerställa att den alltid är tillämplig vid rapportering av överträdelse av internationella sanktioner. Advokatsamfundet ser även ett behov av mer noggranna överväganden kring införandet av bestämmelsen om upprepat sanktionsbrott, då denna står i viss motsättning till svensk rättstradition.

Synpunkter

Straffansvar enligt 3-5 §§ i den nya lagen om internationella sanktioner

Artikel 3 i EU:s sanktionsdirektiv anger vilka förfaranden som ska kriminaliseras av medlemsstaterna. Förenklat uppställer artikeln krav på att medlemsstaterna ska kriminalisera överträdelse av internationella sanktioner som beslutas av EU.

Utredningen konstaterar att straffbestämmelserna i sanktionslagen redan idag kan anses uppfylla sanktionsdirektivets krav, men föreslår ändå att de utformas på ett mer direktivnära sätt genom att tydligare återspegla kriminaliseringskraven i artikel 3 i



sanktionsdirektivet. De nya straffbestämmelserna återfinns i 3–5 §§ i den nya lagen om internationella sanktioner. För straffbarhet enligt bestämmelserna krävs 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 EU:s förordningar om internationella sanktioner eller i en föreskrift eller ett beslut som meddelats med stöd av den nya lagen. Utredningen anför att de nya straffbestämmelserna har fördelen att den enskilde ges en bättre bild av vad som faktiskt är straffbelagt.

Advokatsamfundet ser positivt på den föreslagna lagändringen eftersom den nya utformningen bättre tillgodoser behovet av förutsebarhet och rättssäkerhet. Legalitetsprincipen ställer krav på att enskilda ska kunna förutse när de kan bli föremål för ett straffrättsligt ingripande. Vidare anser Advokatsamfundet att utredningen har föreslagit den mest ändamålsenliga av de lagstiftningsmodeller som diskuteras i betänkandet, som samtidigt tar hänsyn till behovet av viss flexibilitet.

Utformningen av 3 § 2 st. 1 p. i den nya lagen om internationella sanktioner är dock inte helt tydlig och kan resultera i missförstånd. I punkten har det som anges sanktionsdirektivets artikel 3(1)(f) om finansiella tjänster och utförande av finansiella verksamheter respektive artikel 3(1)(g) om andra tjänster än de som avses i artikel 3(1)(f) omotiverat slagits samman. När begreppet ”andra tjänster” på det föreslagna sättet anges i direkt anslutning till begreppen ”finansiella tjänster” och ”finansiell verksamhet” kan det uppfattas som att det syftar till andra tjänster inom den finansiella sektorn, snarare än tvärtom. Advokatsamfundet anser att samma uppdelning som i sanktionsdirektivet av ”finansiella tjänster” respektive ”andra tjänster” på två separata punkter bör göras i 3 § i den nya lagen om internationella sanktioner, för att tydliggöra att ”andra tjänster” avser tjänster som inte är finansiella.

Vidare har artikel 3 i sanktionsdirektivet delats upp i flera bestämmelser i 3–5 §§ i den nya lagen om internationella sanktioner. Det kan förvisso vara ändamålsenligt ur rättssäkerhetssynpunkt, eftersom det gör den omfattande katalogen av gärningar som kan utgöra brott enligt straffbestämmelsen i sanktionsdirektivet mer lättöverskådlig. Advokatsamfundet noterar dock att 4 och 5 §§ i den nya lagen om internationella sanktioner endast anger en brottsrubricering och inte den för sanktionsbrottet tillämpliga straffskalan. För att säkerställa tydlighet och förutsebarhet för den enskilde bör övervägas att ange straffskalan i varje efter 3 § tillkommande bestämmelse som



avser sanktionsbrott, alternativt en uttrycklig hänvisning i dessa bestämmelser till vad som gäller i fråga om sanktionsbrott enligt 3 §.

Advokaters skyldigheter enligt sanktionsdirektivet

Av artikel 3(4) i EU:s sanktionsdirektiv framgår att ingenting i brottskatalogen i artikel 3(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. Utredningen framför att det i svensk rätt saknas bestämmelser som direkt motsvarar bestämmelsen i artikel 3(4) sanktionsdirektivet. Enligt utredningen ger ändå gällande regelverk stöd för att en advokat som huvudregel har tystnadsplikt avseende sådan information som advokaten anförtros av sin klient, varför svensk rätt uppfyller de krav som följer av artikel 3(4) sanktionsdirektivet. I betänkandet anförs att en advokat har tystnadsplikt avseende det som anförtrotts advokaten inom ramen för advokatverksamheten eller som advokaten i samband därmed fått kännedom om. Denna centrala skyldighet följer av avsnitt 2.2.1 i Advokatsamfundets Vägledande regler om god advokatsed. Att en advokat ska iaktta god advokatsed är lagstadgat i 8 kap. 4 § 1 st. rättegångsbalken.

Artikel 3(4) i sanktionsdirektivet är närmast formulerad som ett förtydligande avseende vilka handlingar som är kriminaliserade enligt artikel 3(1) i sanktionsdirektivet och inte som någon egentlig undantagsregel, innebärande att advokaters innehållande av information som omfattas av deras tystnadsplikt inte utgör en brottsanktionerad åtgärd. Utredningen konstaterar att det framgår av Advokatsamfundets Vägledande regler om god advokatsed att en advokat har en långtgående tystnadsplikt och därmed inte är skyldig 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. Mot denna bakgrund menar utredningen att det inte krävs någon lagstiftningsåtgärd för att implementera vad som följer av sanktionsdirektivet i denna del.



Advokatsamfundet ifrågasätter utredningens slutsats. Advokatsamfundets uppfattning är, inte minst i ljuset av vad som anges i punkt 18 i skälen till sanktionsdirektivet, att artikel 3(4) de facto föreskriver ett undantag från det kriminaliserade området för juridiska yrkesutövare i vissa fall. För att detta undantag ska få genomslag behöver det regleras uttryckligen i den nya lagen om internationella sanktioner.

Till att börja med är det av yttersta vikt att det inte råder någon tveksamhet kring vilka skyldigheter som föreligger för advokater, särskilt i den mån det förekommer inskränkningar eller särreglering som påverkar grundläggande skyldigheter såsom advokaternas tystnadsplikt. Det sagda är av stor betydelse såväl för advokaterna själva som för den som överväger att anlita en advokat. Med den nu föreslagna ordningen uppnås inte erforderlig tydlighet kring vad advokater åläggs att göra och inte.

Advokatsamfundet får vidare framföra att det finns en risk att den utformning som utredningen föreslår inte genomför sanktionsdirektivet på ett korrekt sätt. Det föreligger nämligen en diskrepans mellan artikel 3(4) i sanktionsdirektivet och avsnitt 2.2.1 i Advokatsamfundets Vägledande regler om god advokatsed. Enligt artikel 3(4) i sanktionsdirektivet förtydligas att advokater inte är skyldiga 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*. Tystnadsplikten enligt Advokatsamfundets Vägledande regler om god advokatsed sträcker sig emellertid längre än sanktionsdirektivet och omfattar all information som anförtrotts advokaten inom ramen för advokatverksamheten eller som advokaten i samband därmed fått kännedom om. Denna diskrepans riskerar att resultera i en normkonflikt om EU inför restriktiva åtgärder som medför en skyldighet för advokater att rapportera information som de mottar från eller erhåller om en klient, exempelvis liknande vad som gäller enligt penningtvättslagstiftningen. Utan efterfrågat tydliggörande kan advokater ställas inför dilemman att inte kunna agera utan att bryta antingen mot internationella sanktioner eller mot god advokatsed.

Enligt Advokatsamfundet måste de frågor som rör advokater, såsom eventuella inskränkningar i tystnadsplikten, möjlig kriminalisering av delar av advokaternas verksamhet och potentiella normkonflikter, och behovet av ytterligare lagstiftningsåtgärder i detta avseende utredas närmare.

Förverkande från annan än ägaren enligt 14 § i den nya lagen om internationella sanktioner

Artikel 10 i sanktionsdirektivet innehåller krav avseende reglerna om förverkande. Av artikel 10(2) framgår bland annat att medlemsstaterna ska möjliggöra 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 sanktionsdirektivets artikel 3(1)(h)(i) eller (ii), det vill säga brott som avser kringgående av internationella sanktioner. För att uppfylla kraven enligt artikel 10(2) i sanktionsdirektivet föreslår utredningen att 14 § i den nya lagen om internationella sanktioner ska införas. Bestämmelsen medger att 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. Utredningen menar att bestämmelsen krävs för att den svenska lagstiftningen om förverkande ska kunna tillämpas i relation till alla de personer som kan begå sanktionsbrott enligt den nya lagen om internationella sanktioner.

Advokatsamfundet ifrågasätter behovet av en sådan stor utvidgning av förverkandebestämmelsen, i strid med vad som tidigare har gällt i Sverige.

Advokatsamfundet noterar att de kriminaliserade situationerna i 3–5 §§ i den nya lagen om internationella sanktioner täcker i princip alla tänkbara överträdelser av internationella sanktioner. Det är svårt att identifiera några exempel där egendom som tillhör någon annan bör förverkas utan att den person som egendomen tillhör själv har gjort sig skyldig till en överträdelse av en restriktiv åtgärd, antingen direkt eller indirekt genom någon av de osjälvständiga brottsformer som också kriminaliseras.

Vidare saknar Advokatsamfundet en diskussion kring hur bestämmelsen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden i allmänhet och egendomsskyddet i synnerhet. Enligt svensk rättstradition är huvudregeln att förverkandeyrkanden riktas mot ägaren av egendomen, vilket följer av 36 kap. 5 § i brottsbalken. Eftersom förverkande innebär ett kraftigt ingripande från det allmänna gentemot en enskild krävs att lagstiftaren närmare utreder förslagets förenlighet med Sveriges internationella åtaganden.

Advokatsamfundet ser avslutningsvis ett behov av förklaring av hur 14 § i den nya lagen om internationella sanktioner förhåller sig till vad som anges i punkt 29 i skälen till sanktionsdirektivet. I den aktuella beaktandesatsen, som handlar om frysning och



förverkande, anges att rättigheterna för tredje man som handlar i god tro inte bör påverkas. Det är oklart hur detta tillgodoses i den nya lagen om internationella sanktioner.

Visselblåsarlagens tillämplighet på överträdelser av internationella sanktioner

Av artikel 14 i sanktionsdirektivet 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 EU:s sanktionsdirektiv och på skydd för personer som rapporterar sådana överträdelser, på de villkor som fastställs i sanktionsdirektivet. Utredningen anser att bestämmelsen ska förstås som att medlemsstaterna ska säkerställa 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. Enligt utredningen är kraven i artikel 14 i sanktionsdirektivet uppfyllda redan genom visselblåsarlagens nuvarande utformning. Detta eftersom 1 kap. 2 § 1 st. visselblåsarlagen stadgar att lagen gäller vid rapportering i ett arbetsrelaterat sammanhang av information om missförhållande som det finns ett allmänintresse av att de kommer fram. Utredningen anför att det framstår som klart att det regelmässigt kommer finnas ett allmänintresse av att information om överträdelser av internationella sanktioner kommer fram.

Advokatsamfundet instämmer i tolkningen att medlemsstaterna ska säkerställa att de nationella bestämmelserna som genomför visselblåsardirektivet blir tillämpliga i relation till överträdelser av sanktionsdirektivet. Advokatsamfundet delar även bedömningen att det i regel kommer att finnas ett allmänintresse av att information om överträdelser av internationella sanktioner kommer fram. Visselblåsarlagen kommer därför sannolikt anses vara tillämplig i de flesta fall. Utredningens ställningstagande om att inte ändra visselblåsarlagen innebär dock att visselblåsarlagens tillämplighet vid rapportering av överträdelser av internationella sanktioner blir beroende av bedömningen om allmänintresse i varje enskilt fall. Eftersom denna bedömning kan komma att variera leder detta till rättsosäkerhet för den individ som innehar sådan information, om huruvida den är skyddad eller inte. Det kan också finnas tillfällen då omständigheterna i det enskilda fallet inte anses uppfylla kravet på ett allmänintresse. För att på ett tydligare sätt uppfylla kravet på att rapportering av överträdelser av internationella sanktioner *alltid* ska omfattas av visselblåsarlagen anser

Advokatsamfundet att den alternativa lösning som utredningen övervägt istället bör väljas. Enligt förslaget skulle ett tredje stycke införas i 1 kap. 2 § visseblåsarlagen som anger att visseblåsarlagen också gäller vid rapportering i ett arbetsrelaterat sammanhang av information om missförhållanden som kan utgöra brott enligt den nya lagen om internationella sanktioner.

Avslutningsvis kan framhållas att det bästa tillvägagångssättet för att uppnå det som eftersträvas i artikel 14 i sanktionsdirektivet hade varit att på EU-nivå tillse att sanktionsdirektivet inkluderades i bilagan till visseblåsarlagdirektivet. Alla medlemsstater som implementerat visseblåsarlagdirektivet korrekt skulle då automatiskt ha uppfyllt kraven. Detta är dock inte något som Sverige ensidigt kan förändra.

Upprepat sanktionsbrott enligt 9 § i den nya lagen om internationella sanktioner

Av artikel 5(4) i sanktionsdirektivet framgår att 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. Enligt utredningen bör artikel 5(4) i sanktionsdirektivet 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. Utredningen föreslår därför att det införs en bestämmelse om upprepat sanktionsbrott i 9 § i den nya lagen om internationella sanktioner. Om en person begår flera sanktionsbrott och det finns ett samband mellan brotten ska de kunna bedömas som ett upprepat sanktionsbrott under förutsättning att de sammantaget avser ett betydande värde.

Utredningen förklarar att lagändringen krävs för att tillgodose kraven enligt artikel 5(4) i sanktionsdirektivet. Det framhålls samtidigt att 9 § i den nya lagen om internationella sanktioner utmanar svensk rättstradition. Högsta domstolen har inte ställt sig avvisande till att i undantagsfall sammanföra flera gärningar av normalgraden till ett grovt brott. Utrymmet för detta är emellertid begränsat, vilket framgår av bland annat rättsfallet NJA 2019 s. 747. I rättsfallet förklarar Högsta domstolen att restriktiviteten bör ses i ljuset av bland annat att bedömningen av frågor om brottsenhet kan ha konsekvenser för andra straffrättsliga frågor såsom gradindelning, medverkan till brott och preskription. Svårigheterna att överblicka sådana konsekvenser utgör ett skäl att vara återhållsam med att bestämma brottsenheten på ett sätt som inte har stöd i



brottsbeskrivningen. Att antalsräkningen, det vill säga hur många brott som gärningsmannen ska dömas för, på ett rimligt sätt kan förankras i brottsbeskrivningen är också av betydelse ur legalitetssynpunkt. Samtidigt som Advokatsamfundet håller med utredningen om att en lagändring krävs för att fullt ut uppfylla kraven i sanktionsdirektivet får ytterligare understrykas att svensk praxis i huvudsak återspeglar ett synsätt där brottsenhet bestäms relativt snävt och att 9 § i den nya lagen om internationella sanktioner är förhållandevis främmande enligt svensk rättstradition.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander