



Direktiv med definitioner av brott och påföljder vid överträdelser av unionens restriktiva åtgärder

2022/23:FPM36

Justitiedepartementet

2023-01-11

Dokumentbeteckning

COM(2022) 684 final

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om fastställandet av brottsrekvisit och påföljder med avseende på överträdelser av unionens restriktiva åtgärder

Sammanfattning

Som en del av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har EU antagit mer än 40 sanktionsregimer. Bland annat har EU, som en följd av Rysslands invasion av Ukraina, beslutat om omfattande sanktioner mot Ryssland och Belarus. Kommissionen har utvärderat hur medlemsstaterna valt att reglera överträdelser av sanktionerna och kunnat konstatera att valet av åtgärder mot överträdelserna varierar stort. Detta menar kommissionen urholkar sanktionernas effektivitet.

Den rättsliga grunden för straffrättslig EU-lagstiftning utvidgades i november 2022 till att även omfatta överträdelser av unionens restriktiva åtgärder (dvs. sanktioner meddelade av EU).

Kommissionen föreslår nu, med stöd av den utvidgade rättsliga grunden, ett direktiv som innehåller definitioner av de gärningar som ska anses utgöra överträdelser av unionens restriktiva åtgärder och som ska straffbeläggas. Direktivet innehåller även bl.a. minimiregler för påföljder för fysiska och juridiska personer.

Regeringen välkomnar förslaget. Det är viktigt att det upprätthålls en effektivitet i genomförandet av EU:s sanktioner, inte minst med hänsyn till den ryska invasionen av Ukraina. Det är dock viktigt att bestämmelserna i förslaget får en ändamålsenlig utformning.

Förslaget kommer att förhandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

EU:s gemensamma utrikespolitik har som övergripande syfte att bidra till att skapa en säkrare värld med ett ökat välbefinnande. EU:s verktygslåda för att lyckas med detta innehåller allt från humanitärt bistånd, utvecklingspolitiska insatser, civila och militära missioner och handelsavtal till olika typer av diplomatiska åtgärder. Som en del av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har EU även befogenhet att använda restriktiva åtgärder (i dagligt tal kallat sanktioner) mot stater, individer, företag och andra enheter (artikel 29 EU-fördraget och artikel 215 EUF-fördraget). Sanktionerna används i syfte att bevara fred, motverka konflikter och stärka den internationella säkerheten, stödja demokrati och bevara mänskliga rättigheter samt bevaka EU:s centrala värderingar och fundamentala intressen. Sanktionerna kan bl.a. innebära olika typer av handelsembargon, reserestriktioner och frysning av tillgångar för personer eller företag som omfattas av sanktionerna. I dagsläget har EU antagit mer än 40 sanktionsregimer. Sanktioner riktas mot bl.a. Nordkorea, Iran, Syrien och Venezuela.

Efter Rysslands ockupation 2014 av Krimhalvön, ett landområde som tillhör Ukraina, beslutade EU att anta sanktioner mot Ryssland. Sanktionerna gällde olika typer av markeringar för att visa att EU inte accepterade den olagliga annekteringen av Krim. Under tiden därefter har det gradvis införts fler sanktioner, såväl mot ryska staten som mot vissa enskilda personer. Som en följd av den ryska invasionen av Ukraina i februari 2022 har EU infört ytterligare sanktioner genom nio s.k. sanktionspaket. Sanktionspaketen innehåller riktade restriktiva åtgärder (individuella sanktioner), ekonomiska sanktioner och diplomatiska åtgärder. EU har också antagit sanktioner mot Belarus som svar på landets delaktighet i invasionen av Ukraina. Syftet med de ekonomiska sanktionerna är att Rysslands agerande ska få kännbara konsekvenser för landet och att dess förmåga att fortsätta aggressionen ska motverkas på ett effektivt sätt. De individuella sanktionerna riktar sig mot personer som stöder, finansierar eller genomför åtgärder som undergräver Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende eller som drar nytta av dessa åtgärder. I dagsläget har över 1 000 personer förts upp på förteckningen över personer och enheter som är föremål för EU:s restriktiva

åtgärder, bl.a. den ryska presidenten Vladimir Putin, utrikesministern Sergej Lavrov, ledamöter i ryska statsduman och ett flertal s.k. oligarker med koppling till Kreml.

EU:s förordningar om restriktiva åtgärder innehåller regelmässigt ett krav på att medlemsstaterna ska ha effektiva, proportionella och avskräckande påföljder vid överträdelser av de restriktiva åtgärderna. Påföljderna kan vara antingen straffrättsliga eller förvaltningsrättsliga. Kommissionen har utvärderat hur medlemsstaterna valt att reglera överträdelser och kunnat konstatera att valet av åtgärder mot överträdelserna varierar stort. Variationerna gäller både typ av åtgärd och åtgärdens kraftfullhet. Detta menar kommissionen urholkar sanktionernas effektivitet och EU:s förmåga att tala med en röst, något som är särskilt angeläget när det gäller Rysslands militära aggression mot Ukraina.

Mot denna bakgrund lämnade kommissionen den 25 maj 2022 ett förslag på rådsbeslut med innebörden att den rättsliga grunden för straffrättslig EU-lagstiftning utvidgas till att även omfatta överträdelser av unionens restriktiva åtgärder. Efter Europaparlamentets godkännande antog rådet enhälligt beslutet den 28 november 2022. Det trädde i kraft den 30 november 2022.

Kommissionen föreslår nu, med stöd av den utvidgade rättsliga grunden, ett direktiv som innehåller definitioner av de gärningar som ska anses utgöra överträdelser av unionens restriktiva åtgärder och som ska straffbeläggas. Direktivet innehåller även bl.a. minimiregler för påföljder för fysiska och juridiska personer.

Kommissionens förslag presenterades den 2 december 2022.

1.2 Förslagets innehåll

I *artikel 1* anges direktivets syfte. Genom direktivet antas minimiregler för vad som ska definieras som brott och påföljder vid överträdelser av unionens restriktiva åtgärder.

Av *artikel 2* framgår direktivets räckvidd och vissa begrepp som används i direktivet definieras.

Artikel 3 innebär att medlemsstaterna ska kriminalisera uppsåtliga överträdelser av unionens restriktiva åtgärder. I artikeln definieras till att börja med gärningar som ska anses utgöra överträdelser av unionens restriktiva åtgärder när de innebär att ett förbud eller en skyldighet enligt en restriktiv åtgärd inte följs. För dessa överträdelser finns även ett krav på kriminalisering vid grov oaktsamhet. Som överträdelser i artikelns mening ska därtill anses vissa kringgåenden av restriktiva åtgärder samt brott mot eller bristande uppfyllelse av villkor för tillstånd att bedriva viss verksamhet som omfattas av en restriktiv åtgärd. Vidare tydliggörs att artikeln inte ska uppfattas som ett krav i strid med den rätt att inte belasta sig själv som följer av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Regleringens förhållande

till rättslig rådgivning behandlas också. Bestämmelserna ska inte kräva att tystnadsplikt bryts, förutom exempelvis när juristen känner till att klienten söker rättslig rådgivning i syfte att överträda restriktiva åtgärder. Även vissa ytterligare gärningar avgränsas från det straffbara området. Till exempel är det tillåtet att tillhandahålla humanitärt bistånd till personer i nöd.

Genom *artikel 4* uppställs ett krav på att anstiften och medhjälp till brott enligt artikel 3 ska vara kriminaliserat. För vissa av gärningarna ska även försök vara straffbart.

Minimnivåer för påföljder för fysiska personer återfinns i *artikel 5*. Utöver att alla brott i artikel 3 ska ha fängelse i straffskalan föreskrivs det specifika lägsta maximistraff för överträdelser som motsvarar ett värde om minst 100 000 euro. För vissa överträdelser ska maximistraffet vara minst ett års fängelse och för andra minst fem års fängelse. Gränsen på 100 000 euro ska kunna uppnås genom en serie överträdelser. I artikeln föreskrivs även att medlemsstaterna ska säkerställa att fysiska personer kan drabbas av andra påföljder än fängelse, varav böter ska vara en.

I *artikel 6* anges att juridiska personer ska kunna hållas ansvariga för överträdelser enligt artikel 3 och 4 om vissa förutsättningar är uppfyllda.

Minimnivåer för påföljder för juridiska personer återfinns i *artikel 7*. Juridiska personer ska kunna åläggas en straffrättslig eller administrativ avgift. För flertalet överträdelser specificeras hur den lägsta maximavgiften ska beräknas. Den ska för vissa överträdelser uppgå till minst 1 procent och för andra till minst 5 procent av den juridiska personens globala omsättning året före överträdelserna. Påföljderna ska vidare innebära uteslutning från offentliga bidrag och stöd liksom uteslutning från tillgång till annan allmän finansiering, bl.a. upphandlingsförfaranden. Det anges också att medlemsstaterna även får använda andra påföljder mot juridiska personer som t.ex. återkallelse av tillstånd eller nedstängning av verksamhetsställe.

Artikel 8 innehåller försvårande omständigheter och *artikel 9* förmildrande omständigheter.

I *artikel 10* anges att tillgångar som omfattas av unionens restriktiva åtgärder vid vissa brott enligt artikel 3 ska anses utgöra brottsvinster för de syften som avses i det föreslagna direktivet om återvinning av tillgångar och förverkande.

Genom *artikel 11* föreskrivs bl.a. att medlemsstaterna ska säkerställa att de har jurisdiktion (domsrätt) att pröva brott enligt artikel 3 och 4 om vissa förutsättningar föreligger.

I *artikel 12* föreskrivs att vissa lägsta preskriptionstider ska gälla för brott enligt artikel 3 och 4.

Artikel 13 innehåller krav på att det inrättas mekanismer för samordning och samarbete mellan myndigheter inom respektive medlemsstat.

Enligt *artikel 14* ska medlemsstaterna säkerställa att det skydd som garanteras under det s.k. visseblåsdirektivet (2019/1937) är tillämpligt för personer som anmäler sådana brott som avses i artikel 3 och 4.

I *artikel 15* föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att myndigheterna har tillgång till effektiva utredningsverktyg för att utreda överträdelser av unionens restriktiva åtgärder, som de som används för att utreda organiserad brottslighet eller andra grova brott.

Artikel 16 innehåller krav på samarbete mellan medlemsstaterna, Europol, Eurojust, Europeiska åklagarmyndigheten (EPPO) och kommissionen.

Genom *artikel 17* föreskrivs att överträdelser av unionens restriktiva åtgärder ska läggas till som ett möjligt förbrott enligt det straffrättsliga penningtvättsdirektivet (2018/1673).

Artikel 18–21 innehåller avslutande bestämmelser om bl.a. ikraftträdande, genomförande, insamling av brottsstatistik, och kommissionens utvärderings- och rapporteringsskyldighet. Medlemsstaterna ska genomföra direktivet inom sex månader efter dess ikraftträdande.

1.3 Gällande svenska regler och förslagens effekt på dessa

Sverige har redan i dag kriminaliserat överträdelser av EU:s restriktiva åtgärder. Lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner innehåller föreskrifter om genomförandet av internationella sanktioner som har beslutats av FN och EU. Enligt 8 § gör sig den som uppsåtligt eller genom grov oaktsamhet bryter mot sanktioner meddelade i EU-förordningar skyldig till brott. Detsamma gäller för den som bryter mot föreskrifter meddelade av regeringen om förbud som syftar till att genomföra sanktioner. Straffet för uppsåtligt brott är böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är grovt är straffet fängelse i högst fyra år. För oaktsamma brott är straffet böter eller fängelse i högst sex månader. Ringa fall är inte straffbara. Vidare har anstiftan och medhjälp undantagits från straffansvar. Försök är inte kriminaliserat.

Förhållandet till den svenska regleringen behöver analyseras vidare, men det kan konstateras att i vart fall vissa regeländringar skulle bli nödvändiga.

De detaljerade beskrivningarna av de gärningar som ska vara straffbara kan väntas kräva lagändringar. Förslaget innehåller också ett krav på att försök, anstiftan och medhjälp till sanktionsöverträdelser ska vara kriminaliserat, vilket inte är fallet enligt den svenska lagstiftningen. En fråga som kräver analys är hur ett beslut om undantag som har meddelats i en medlemsstat ska beaktas när frågan om straffansvar aktualiseras i en annan medlemsstat.

Dessutom kräver direktivet högre lägsta maximistraff än vad som är föreskrivet i den svenska lagstiftningen. I svensk rätt saknas också en möjlighet att förena fängelsestraff med böter, vilket direktivet kräver. Vad gäller påföljder för juridiska personer finns ett krav på hur avgifterna för

företag ska beräknas som avviker från hur den svenska företagsboten bestäms. Därutöver ställs det krav på att det ska finnas vissa ytterligare sanktioner för juridiska personer som saknas i svensk straffrätt.

Det föreslås även en särskild definition av vad som i detta sammanhang ska anses utgöra en brottsvinst som kan förverkas, vilken bedöms avvika från den svenska regleringen.

Vidare saknas svensk domsrätt bl.a. när det gäller brott till förmån för vissa juridiska personer, vilket är ett krav.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har, med hänsyn till förslagets brådskande karaktär, inte tagit fram någon konsekvensanalys. Det är inte möjligt att i nuläget närmare bedöma eventuella budgetära konsekvenser, men kommissionen bedömer att de budgetära konsekvenserna för såväl medlemsstaterna som kommissionen är försumbara.

Eventuella nya uppgifter och åtaganden som innebär kostnader ska finansieras genom omprioriteringar av medel inom beslutade ramar i den fleråriga budgetramen (MFF). Finansiering av eventuella merkostnader ska ske i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Det är viktigt att det upprätthålls en effektivitet i genomförandet av EU:s sanktioner, inte minst med hänsyn till den ryska invasionen av Ukraina. Det är stötande att de som är uppförda på förteckningen över personer och enheter som är föremål för EU:s restriktiva åtgärder kan förfoga över sina tillgångar och använda dem till att stödja länder som t.ex. hotar fred och säkerhet eller allvarligt kränker mänskliga rättigheter. Brottsligheten är gränsöverskridande och allvarlig. Det är rimligt att överträdelser regleras straffrättsligt och att det inom EU fastställs en miniminivå som säkerställer sanktionernas effektivitet i alla medlemsstater. Regeringen välkomnar därför förslaget. Det är dock viktigt att bestämmelserna i förslaget får en ändamålsenlig utformning och att de inte avviker för mycket från liknande reglering i andra straffrättsliga instrument. Bland annat bör det bevakas att bestämmelser om påföljdsbestämning får en rimlig räckvidd.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2022/23:FPM36

Europaparlamentets ståndpunkt är inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget grundar sig på artikel 83.1 EUF-fördraget. Det ska antas av rådet och Europaparlamentet genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen bedömer att det är helt nödvändigt att införa en EU-rättslig reglering för att minska möjligheterna att överträda sanktionsbeslut meddelade av EU eftersom problemen orsakas av skillnaderna mellan de nationella regelverken och överträdelserna har en tydlig, ibland inneboende, gränsöverskridande dimension. Initiativet är därför enligt kommissionen förenligt med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen bedömer också att förslaget är begränsat till vad som krävs för att effektivt hantera problemet och det därför står i proportion till de eftersträlvade målen. Regeringen instämmer i kommissionens bedömning.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar inleddes den 13 december 2022 i rådsarbetsgruppen för straffrättsligt samarbete. Förslaget kommer att förhandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023.

4.2 Fackuttryck/termer

-