



Kriminalisering av överträdelser av sanktionsbeslut

2021/22:FPM100

Justitiedepartementet

2022-06-10

Dokumentbeteckning

COM(2022) 247

Proposal for a COUNCIL DECISION on adding the violation of Union restrictive measures to the areas of crime laid down in Article 83(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union

Sammanfattning

Kommissionen föreslår att rådet ska fatta ett beslut om att utvidga den rättsliga grunden för straffrättslig EU-lagstiftning så att den även omfattar överträdelser av sanktionsbeslut meddelade av EU. Ett sådant rådsbeslut kräver enhällighet i rådet och Europaparlamentets godkännande. Om ett sådant beslut fattas har kommissionen aviserat att det omgående därefter kommer att presenteras ett förslag till direktiv på området.

EU har, som en följd av Rysslands invasion av Ukraina, beslutat om omfattande sanktioner mot Ryssland och Belarus. För att sanktionerna ska vara effektiva krävs att medlemsstaterna beivrar överträdelser eller åsidosättanden av sanktionsbesluten med tillräckligt avskräckande åtgärder. Kommissionen har utvärderat hur medlemsstaterna valt att reglera överträdelser av sanktionsbesluten och kunnat konstatera att valet av åtgärder mot överträdelser varierar stort mellan medlemsstaterna. Variationerna gäller både typ av åtgärd och åtgärdens kraftfullhet. Detta menar kommissionen urholkar sanktionsbeslutens effektivitet och medför att frysta tillgångar kan komma att användas för att stärka den ryska krigsförmågan.

Av detta skäl anser kommissionen det vara nödvändigt att utvidga EU:s kompetens att lagstifta på straffrättens område. Syftet med utvidgningen är att EU ska kunna fastställa en miniminivå för kriminalisering och påföljder vid överträdelser av sanktioner beslutade av EU. Regeringen, som inte i det

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

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 sex 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, bland andra den ryska presidenten Vladimir Putin, utrikesministern Sergej Lavrov, ledamöter från ryska statsduman och ett flertal s.k. oligarker med koppling till Kreml.

Sanktioner mot enskilda personer består av reseförbud och frysning av tillgångar. Personer som är uppförda på förteckningen ska vara förhindrade att resa in i eller genom EU:s territorium, såväl landvägen som med flyg eller sjövägen. Frysning av tillgångar innebär bland annat att man blockerar alla konton i EU-ländernas banker som tillhör de förtecknade personerna. Det är också förbjudet att direkt eller indirekt ställa medel eller tillgångar till deras förfogande. Detta säkerställer att deras tillgångar inte längre kan användas för att stödja den ryska regimen och att de inte heller kan hitta en fristad i EU.

Kommissionens förslag presenterades den 25 maj 2022.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen föreslår att rådet ska fatta beslut om att utvidga EU:s kompetens enligt artikel 83.1 FEUF på så sätt att överträdelse eller åsidosättande av ett beslut om sanktioner meddelat av EU med stöd av artikel 29 EUF och 215 FEUF ska utgöra en sådan typ av brott som EU får lagstifta

om enligt artikel 83.1 FEUF. Förslaget föreslås träda i kraft första dagen efter publicering i Europeiska unionens officiella tidning. Att ett sådant snabbt ikraftträdande föreslås innebär att det sannolikt kommer att presenteras ett direktiv med straffrättsliga minimiregler inom kort om utvidgningen genomförs.

Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft finns den rättsliga grunden för materiellt straffrättslig EU-lagstiftning i artikel 83 i FEUF-fördraget. En del av den rättsliga grunden är förteckningen över s.k. EU-brott i artikel 83.1. Enligt artikel 83.1 får Europaparlamentet och rådet genom direktiv i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom områden med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag till följd av brottens karaktär eller effekter eller av ett särskilt behov av att bekämpa dem på gemensamma grunder.

De områden av brottslighet som räknas upp i artikel 83.1 är terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, it-brottslighet och organiserad brottslighet. Rådet får, enligt artikel 83.1 tredje stycket, med hänsyn till brottslighetens utveckling anta ett beslut som anger andra områden av brottslighet som uppfyller kriterierna i artikel 83.1. Beslutet ska fattas med enhällighet i rådet och godkännas av Europaparlamentet. Möjligheten har hittills inte utnyttjats. Det har tidigare lämnats ett förslag på utvidgning på hatbrottsområdet som dock ännu inte har antagits.

Kommissionens förslag innebär alltså att överträdelser av EU:s beslut om sanktioner ska vara EU-brott i den mening som avses i artikel 83.1 FEUF-fördraget. Om förslaget antas kan kommissionen därefter lägga fram ett direktivförslag på området.

EU har antagit tre förordningar som reglerar sanktionerna mot Ryssland och Belarus (Rådets förordning (EU) nr 833/2014 av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina, 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 samt Rådets förordning (EG) nr 765/2006 av den 18 maj 2006 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Belarus och Belarus inblandning i Rysslands aggression mot Ukraina). Enligt förordningarna ska medlemsstaterna fastställa regler om vilka påföljder som ska gälla vid överträdelse av förordningarna och vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att de tillämpas. Påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Enligt kommissionen är denna reglering inte längre tillräcklig för att säkerställa ett effektivt genomförande av sanktionsbesluten.

Av förslaget framgår att det är ett stort problem att personer som förts upp på förteckningen över personer och enheter som är föremål för EU:s restriktiva

åtgärder exempelvis genom att ta hjälp av advokater, banker eller avancerade bolagsstrukturer kan använda sina tillgångar. Det tillsätts inte tillräckligt med resurser för att utreda överträdelser. Ofta är uppläggen dessutom komplexa och svåra att utreda. Problemet är gränsöverskridande och berör ofta flera medlemsstater.

Det underliggande problemet är enligt kommissionen att det finns stora skillnader i vilken typ av åtgärder eller påföljder som medlemsstaterna valt att använda för att beivra åsidosättande av sanktionerna. Utöver att det är svårt att upptäcka överträdelser i de gränsöverskridande situationerna finns det även en risk för att egendom flyttas till medlemsstater som har mindre ingripande påföljder.

Kommissionen har genomfört en inventering av vilka påföljder medlemsstaterna valt att använda för att motverka överträdelser av sanktionsbesluten. Det har då konstaterats att det finns stora skillnader mellan medlemsstaterna. Tolv medlemsstater har en ren straffrättslig reglering. I 14 av medlemsstaterna har man valt en kombination mellan administrativa och straffrättsliga regler. Två av medlemsstaterna har enbart administrativa påföljder. I de medlemsstater som använder straffrättsliga regler varierar maxstraffen från 2 till 12 års fängelse. Det finns även stora skillnader vad gäller påföljder som kan drabba företag som bidrar till att EU:s sanktionsbeslut åsidosätts. Maximnivån varierar från 133 000 euro till 37,5 miljoner euro.

Regelverket behöver enligt kommissionen skärpas och harmoniseras för att förhindra de som förts upp på förteckningarna från att komma åt sina tillgångar och använda dem för att stötta den ryska krigsföringen.

Den rättsliga grunden enligt 83.1 får bara utvidgas om vissa särskilda kriterier är uppfyllda. Det måste vara fråga områden med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag till följd av brottens karaktär eller effekter eller av ett särskilt behov av att bekämpa dem på gemensamma grunder. Enligt kommissionen är dessa kriterier uppfyllda när det gäller överträdelser av sanktionsbeslut meddelade av EU. Kommissionen argumenterar för att det är en allvarlig form av brottslighet som bland annat hotar internationell fred och säkerhet samt att det bland annat kan utgöra ett hot mot demokrati och mänskliga rättigheter. Det finns ett inneboende gränsöverskridande inslag i åsidosättandet av sanktionsbesluten. För att upprätthålla sanktionerna och skapa ett effektivt regelverk är det nödvändigt med en EU-rättslig reglering.

Även om kommissionens förslag lämnats som en följd av ett brådskande behov av straffrättslig reglering för att förbättra efterlevnaden av EU:s sanktioner mot Ryssland och Belarus skulle den föreslagna utvidgningen av artikel 83.1 FEUF ge EU generell behörighet att kriminalisera överträdelser av alla sanktionsbeslut som meddelas med stöd av artikel 29 EUF och 215 FEUF. Behörigheten gäller alltså även såväl tidigare beslutade sanktioner mot andra länder, t.ex. Iran, som framtida sanktioner.

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 med stöd av artikel 215 FEUF skyldig till brott. Straffet är böter eller fängelse i högst två år och om brottet är grovt är straffet fängelse i högst fyra år. För oaktsamma brott är straffet böter eller fängelse i högst sex månader.

Sverige har alltså valt att kriminalisera överträdelser av EU:s sanktionsbeslut. Det går inte att i detta läge avgöra om det kommer att krävas några förändringar av den svenska lagstiftningen då detta är beroende av hur ett kommande direktiv utformas.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget bedöms inte få budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Det är viktigt att det upprätthålls en effektivitet i genomförandet av EU:s sanktioner. Det är stötande att aktörer möjliggör att de som är uppförda på förteckningen över personer och enheter som är föremål för EU:s restriktiva åtgärder får tillgång till sina tillgångar och kan använda dem till att stödja länder som t ex hotar fred och säkerhet eller allvarligt kränker mänskliga rättigheter. Brottligheten är gränsöverskridande och allvarlig. Det är rimligt att överträdelser regleras straffrättsligt och att det inom EU fastställs en godtagbar miniminivå som säkerställer sanktionernas effektivitet i alla medlemsstater.

Förslaget är mycket högt prioriterat av kommissionen som har gett uttryck för att förhandlingen bör slutföras skyndsamt. Det bedöms därför som troligt att förslaget kan komma att ha förhandlats färdigt innan Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023. Det är dock sannolikt att ett efterföljande direktiv kan komma att förhandlas under Sveriges EU-ordförandeskap.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkter är inte kända.

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget till beslut om att utvidga förteckningen över EU-brott grundar sig på artikel 83.1 tredje stycket i EUF-fördraget. För antagande krävs Europaparlamentets godkännande och enhällighet i rådet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen bedömer att det är helt nödvändigt att införa en EU-rättslig reglering för att minska möjligheterna att kringgå sanktionsbeslut meddelade av EU eftersom problemen orsakas skillnaderna mellan de nationella regelverken. Initiativet är därför enligt kommissionen förenligt med subsidiaritetsprincipen och det står i proportion till de eftersträlvade målen. Regeringen instämmer i kommissionens bedömning.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar inleddes den 7 juni 2022 i rådsarbetsgruppen för straffrättsligt samarbete.

4.2 Fackuttryck/termer

-