

MYNDIGHETSGEMENSAM **LÄGESBILD**

Efterlevnad av internationella sanktioner

**Ekobrottsmyndigheten
Finansinspektionen
Inspektionen för
strategiska produkter
Kommerskollegium
Polismyndigheten
Skatteverket
Säkerhetspolisen
Tullverket
Åklagarmyndigheten**





Utgivare: Polismyndigheten,
Nationella operativa avdelningen,
106 75 Stockholm
Datum: 2025-11-27
Grafisk form: Intern produktion
Foto: Exigus, Copilot (AI), Gemini (AI)
Tryck: Polismyndighetens tryckeri,
Stockholm november 2025

Innehåll

Sammanfattning.....	4
1 Introduktion.....	5
2 Sanktionstillämpningen i Sverige.....	7
3 Sanktionsregelverket.....	8
4 EU:s sanktionsinförande - en kontext.....	10
4.1 EU sanktioner som svar på Rysslands invasion av Ukraina februari 2022.....	10
4.2 Åtgärder för att förhindra att sanktionerna kringgås.....	13
5 Trender i svensk handel.....	14
6 Tillämpningen av sanktionerna.....	16
6.1 Handelssanktioner.....	16
6.1.1 Medvetet och omedvetet kringgående av handelssanktioner.....	16
6.1.2 Riskländer för export.....	19
6.2 Frysning av tillgångar och ekonomiska resurser.....	20
6.2.1 Finansiellabolag.....	21
6.2.2 Kringgående av riktade sanktioner	21
7 Referenser.....	22

Sammanfattning

I juni 2024 inrättades ett sanktionssamverkansråd (här kallat rådet) bestående av representanter från Ekobrottsmyndigheten, Finansinspektionen, Inspektionen för strategiska produkter, Kommerskollegium, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Denna rapport syftar till att ge en myndighetsgemensam lägesbild av hur Sverige efterlever EU:s sanktioner mot Ryssland. Rapporten ska också sprida kunskap om internationella sanktioner och om hur vissa bolag och privatpersoner både medvetet och omedvetet kringgår sanktionerna.

I denna rapport framgår bl.a. att den direkta exporten från Sverige till Ryssland har minskat kraftigt sedan den fullskaliga invasionen av Ukraina i februari 2022. Det förekommer dock sannolikt, i strid med EU:s handelssanktioner, en omfattande indirekt export av produkter från Sverige till Ryssland på sätt som kan vara brottsliga.

Misstankar om konkreta sanktionsöverträdelser är begränsade till ett fåtal. Mörkertalet bedöms däremot som stort. Ny lagstiftning trädde i kraft 10 juni 2025 till följd av EU:s nya direktiv¹ vilket förbättrar myndigheternas mandat och möjligheter att arbeta mer effektivt på området.

Myndigheterna i sanktionssamverkansrådet har med sina samlade kunskaper och erfarenheter kommit fram till att sanktionsöverträdelser sker på följande sätt:

- Kringgående av sanktioner genom transaktioner i flera led
- Nyttjande av länder som i liten eller ingen utsträckning tillämpar egna sanktioner
- Komplexa internationella bolagsstrukturer
- Tillfälliga bolagsförvärv som plattform för transaktioner
- Anskaffningsnätverk med specialister
- Nyttjande av främmande makts underrättelse- och säkerhetstjänster
- Användning av kryptovalutor

Rådets myndigheter är alla i behov av ökat informationsutbyte och annan samverkan för att kunna stärka efterlevnaden av internationella sanktioner.

1 Introduktion

I juni 2024 inrättades ett sanktionssamverkansråd (här kallat rådet) bestående av representanter från Ekobrottsmyndigheten, Finansinspektionen, Inspektionen för strategiska produkter, Kommerskollegium, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Rådsmyndigheterna ska samverka för att säkerställa att arbetet för ökad efterlevnad av sanktioner blir effektivt.

Ett led i att stärka efterlevnaden av sanktioner är att skapa en myndighetsgemensam lägesbild på sanktionsområdet. Syftet är att sprida kunskap om internationella sanktioner och om hur vissa bolag och privatpersoner både medvetet och omedvetet kringgår sanktionerna.

I fokus för lägesbilden är EU:s sanktionsregim mot Ryssland och då i huvudsak med utgångspunkt i rådsförordningarna:

833/2014 (avseende Ryssland) som inför sektoriella restriktiva åtgärder, inklusive sanktioner mot rysk finansiell sektor och handels-sanktioner.

269/2014 (avseende Ukraina) som inför riktade individuella restriktiva åtgärder, och i korthet uppställer krav på frysningar av angivna personers tillgångar jämte förbud mot att tillgängliggöra tillgångar till sådana personer.

Perioden som omfattas i lägesbilden är från februari 2022 till september 2024.





2 Sanktionstillämpningen i Sverige

Samordning och samverkan för att säkerställa sanktionsefterlevnad sker idag i olika forum. Övergripande samordnar Utrikesdepartementet (UD) den svenska sanktionspolitiken. I samverkan med berörda fackdepartement utser UD genom regeringsbeslut eller i myndighetsinstruktioner vilka myndigheter som ska vara behöriga att omhänderta uppgifter som följer av enskilda bestämmelser i EU:s rådsförordningar.

EU:s förordningar om sanktioner föreskriver att behöriga myndigheter i medlemsstaterna ska utföra vissa uppgifter med anknytning till sanktionsbestämmelserna. Varje medlemsstat utser behöriga myndigheter för fullgörande av uppgifter enligt relevanta artiklar.²

Övergripande gäller följande:

Finansinspektionen (FI) tar emot uppgifter om frysta tillgångar och finansiell rapportering samt beviljar undantag från frysningar i enstaka fall. FI har även i uppdrag att fatta tillfälliga beslut om frysning av tillgångar samt att granska finansiella bolags efterlevnad av EU:s sanktionsförordningar.

Försäkringskassan beviljar undantag från frysning av tillgångar för fysiska personer.

Inspektionen för strategiska produkter hanterar frågor som rör produkter med dubbla användningsområden, utrustning som kan användas för internt förtryck samt vapenembargon. ISP prövar även tillstånd till frigörande av vissa frysta tillgångar för juridiska personer.

Kommerskollegium hanterar ansökningar om undantag för bland annat export av vissa varor eller tjänster. Kommerskollegium beviljar även tillstånd till frigörande av vissa frysta tillgångar för juridiska personer.

Polismyndigheten utreder och bekämpar sanktionsbrott. Myndigheten är även behörig myndighet, att ta emot uppgifter som underlättar genomförandet av sanktionerna och att identifiera och spåra tillgångar. Myndigheten leder även sanktionssamverkansrådet.

Tullverket kontrollerar att svensk export och import sker i överensstämmelse med sanktionerna.

3 Sanktionsregelverket

De internationella sanktioner som gäller i Sverige är beslutade av FN eller EU. Sammantaget är Sverige bundet av nära femtio sanktionsregimer vilka ofta förändras över tid. Det handlar både om geografiska sanktioner som riktar sig mot specifika länder eller regioner och tematiska sanktioner som tar sikte på särskilda problem.

FN:s säkerhetsråd kan besluta om tvingande sanktioner i enlighet med FN-stadgans kapitel VII. När detta sker är medlemsstaterna skyldiga enligt folkrätten att genomföra åtgärderna och införa bestämmelserna i sina egna rättsystem. För Sveriges del sker detta till stor del gemensamt med övriga EU-länder.

EU kan besluta om sanktioner inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). Det kan antingen vara beslut att gemensamt genomföra FN:s sanktioner eller att självständigt besluta om restriktiva åtgärder. Detta sker genom att EU:s ministerråd antar ett rådsbeslut.

De restriktiva åtgärder som faller inom EU:s behörighet, till exempel handelsrestriktioner eller frysning av tillgångar, genomförs sedan i en EU-förordning som blir direkt tillämplig i alla EU:s medlemsstater.

EU-förordningar kan föreskriva att vissa uppgifter, till exempel att utfärda tillstånd eller besluta om undantag, ska utföras av särskilt behöriga myndigheter i varje medlemsstat. Andra åtgärder, till exempel vapenembargon

och reserestriktioner, faller i sin helhet under medlemsstaternas behörighet och EU saknar kompetens att anta förordningar på dessa områden. Den typen av sanktionsbeslut måste genomföras genom nationell lagstiftning.

I Sverige kompletteras de internationella sanktionsregimerna med nationell lagstiftning som reglerar exempelvis vilka sanktionsöverträdelser som utgör brott i Sverige. En ny lag om internationella sanktioner, lag (2025:327), har trätt i kraft i Sverige den 10 juni 2025 och ersätter tidigare lag (1996:95). I lagen finns bland annat bestämmelser om påföljder för sanktionsbrott och svenska myndigheters anmälningsplikt vid upptäckt av sanktionsöverträdelser.

Restriktiva åtgärder

Restriktiva åtgärder kan delas in i riktade ekonomiska sanktioner, som är avsedda att få en mer direkt ekonomisk inverkan på de entiteter och det land som de är riktade mot, och handelssanktioner, som är avsedda att begränsa handel eller förneka tillgång till vissa varor eller resurser.³

Restriktiva åtgärder kan utformas som individuella sanktioner, såsom frysningar av tillgångar och reserestriktioner, vilka riktar sig mot angivna individer, bolag och andra organisationer. Sektoriella sanktioner riktar sig

mot särskilda sektorer av ett lands ekonomi eller näringsliv, och innefattar exempelvis handelssanktioner.

När det gäller EU:s sanktioner mot Ryssland införs sektoriella restriktiva åtgärder genom bland annat rådsförordning 833/2014. Dessa sanktioner innefattar såväl sanktioner riktade mot den ryska finansiella sektorn och central-

banken som olika typer av handelssanktioner. Riktade individuella restriktiva åtgärder, vilket även det utgör exempel på ekonomiska sanktioner, införs bland annat genom rådsförordning 269/2014. Det finns dock flera exempel på andra, ofta geografiskt begränsade sanktionsförordningar som direkt eller indirekt gäller Ryssland och som innehåller motsvarande sanktioner.



4 EU:s sanktionsinförande - en kontext

Ryssland har sedan 2014 ockuperat Krimhalvön samt delar av de ukrainska länen Donetsk och Luhansk. Som svar på ockupationen införde EU samma år unilaterala restriktiva åtgärder mot Ryssland, avseende bl.a. vissa ekonomiska sanktioner, vapenembargo och förbud mot att exportera produkter med dubbla användningsområden (PDA) till militära slutanvändare eller för militär slutanvändning, samt tillståndskrav för export av vissa produkter lämpade för olje- och gasindustri. Därtill införde EU mer långtgående handelssanktioner mot vissa ryskkontrollerade delar av ukrainskt territorium.

I kölvattnet av den ryska fullskaliga invasionen av Ukraina den 24 februari 2022 har sanktionerna från 2014 successivt utökats. I skrivande stund, juni 2025, har 17 sanktionspaket införts. Utöver att sanktionerna i det närmaste har avskurit Rysslands direkta kontakter med väst på finans- och handelsmarknaden, har de även en direkt påverkan på handel med tredjeländer. Ytterligare sanktionspaket är att vänta.

I takt med att sanktionerna mot Ryssland utökats har rådsförordningarna 833/2014 och 269/2014 uppdaterats. Det har även införts utökade sanktioner mot de ockuperade territorierna i Ukraina.⁴ En ny sanktionsregim inriktad mot dels internt förtryck och överträdelser av mänskliga rättigheter i Ryssland, dels Rysslands destabiliserande verksamhet (så kallade hybridattacker) har införts.⁵

EU sanktioner som svar på Rysslands invasion 2022

Som svar på invasionen av Ukraina i februari 2022 antog EU ett sanktionspaket som utökade omfånget av restriktiva åtgärder mot Ryssland. Bl.a. utökades det tidigare förbudet mot export av PDA till militära slutanvändare till att omfatta alla slutanvändare. Motsvarande förbud infördes även avseende varor som kan bidra till militära och tekniska förstärkningar i Ryssland, eller utveckling av försvars- och säkerhetssektorn. Därutöver infördes förbud mot att exportera varor till Ryssland som kunde stärka landets industriella kapacitet. Sanktioner infördes även mot den ryska finanssektorn och statligt ägda bolag, bl.a. vad gäller Rysslands tillträde till EU:s kapital- och finansmarknader samt finansiella tjänster.

Ett förbud infördes mot transaktioner med Rysslands centralbank och ett antal ryska banker exkluderades från betalningsmeddelandetjänsten SWIFT i samband med det tredje sanktionspaketet i mars 2022. Ytterligare ryska banker exkluderades från SWIFT i det sjätte sanktionspaketet i juni 2022. Ett pristak för rysk olja beslutades i samband med det åttonde sanktionspaketet i oktober och fastställdes i december 2022. Över tid har antalet sanktionerade produktkategorier utökats och förbud skärpts, exempelvis har undantagsmöjligheter begränsats eller helt tagits bort. Allt fler enti-

teter har kommit att omfattas av riktade ekonomiska sanktioner och numera berörs över 2 300 fysiska och juridiska personer.⁶

Då Belarus upplåter sitt territorium till förmån för det ryska angreppet har sanktioner som i hög grad återspeglar sanktionerna mot Ryssland successivt införts även mot Belarus.⁷

Under 2023 och 2024 har sanktionerna mot Ryssland i allt högre utsträckning fått direkt påverkan på tredjeländer. I samband med det tionde sanktionspaketet i februari 2023 listades ett antal iranska individer som bidrog till utveckling av obemannade luftfartyg och komponenter till den ryska militären. Med det elfte sanktionspaketet i juni 2023 sanktionslistades 87 entiteter i Kina, Uzbekistan, För-

enade arabemiraten, Syrien och Armenien. Sedan dess har EU listat ytterligare entiteter i tredjeland.

I juli 2023 infördes en ny sanktionsregim mot Iran med anledning av landets stöd till Rysslands anfallskrig mot Ukraina.⁸ Åtgärderna består bl.a. av förbud mot export till Iran av komponenter som används vid tillverkning av obemannade luftfartyg, s.k. UAV:er.

EU beslutade i februari 2024 att värdepapperscentraler som innehar ryska centralbankstillgångar som överstiger en miljon euro ska säkerställa spårbarheten av avkastningen, så att merparten av denna avkastning i framtiden kan användas för Ukrainas återuppbyggnad.





Åtgärder för att förhindra att sanktionerna kringgås

Alla EU:s sanktionsregimer innehåller ett generellt förbud mot att medvetet och avsiktligt delta i verksamhet vars syfte eller verkan är att kringgå de restriktiva åtgärderna. De sanktioner som införts mot Ryssland och Belarus skiljer sig mot övriga sanktionsregimer på så vis att det i dessa sanktionsförordningar införts betydligt mer långtgående bestämmelser avsedda att motverka sanktionskringgående.

I det elfte sanktionspaketet mot Ryssland införde EU möjligheten att som en sista utväg och i undantagsfall begränsa export av strategiska produkter till tredjeländer vars jurisdiktion har visat sig löpa särskilt hög risk att användas för kringgående. Under 2024 infördes krav på att bolag som exporterar till tredjeländer i sina kontrakt inför en särskild bestämmelse, en så kallad "no Russia clause", genom vilken de avtalsmässigt förbjuder vidareexport till Ryssland av ett antal särskilt känsliga produkttyper (artikel 12g i rådsförordning 833/2014). Från och med den 26 december 2024 krävs liknande avtalsklausuler vid försäljning, licensiering eller överföring av immateriella rättigheter eller bolagshemligheter till tredjeland.

EU har infört generella krav på att "göra sitt yttersta" för att säkerställa att bolag och andra enheter etablerade utanför unionen, men som ägs eller kontrolleras av entiteter i EU, inte deltar i verksamhet som undergräver de restriktiva åtgärderna mot Ryssland. Därutöver är exportörer av särskilt känsliga produkter enligt sanktionerna skyldiga att vidta lämpliga åtgärder för att identifiera och bedöma riskerna för export till Ryssland samt tillämpa riktlinjer, kontroller och förfaranden för att minska riskerna för avledning till Ryssland. Dessa exportörer av särskilt känsliga produkter behöver dessutom säkerställa att bolag i tredjeland som de äger eller kontrollerar tillämpar samma åtgärder mot kringgående som de själva. Motsvarande krav på avtalsklausuler, skyldigheter gällande dotterbolag i tredjeland och krav på processer för intern efterlevnad (due-diligence) har införts även i sanktionerna mot Belarus.

5 Trender i svensk handel

En viktig komponent i den myndighetsgemensamma lägesbilden är att titta närmare på handelsflöden. Här kan konstateras att Sverige till följd av sanktionernas successiva implementering kraftigt har minskat sin direkta export till Ryssland (fig.1). Den export som fortfarande sker är i huvudsak sådan som inte omfattas av EU:s sanktioner. Exempel på detta är medicinska och farmaceutiska produkter som utgjorde mer än hälften (56 procent) av Sveriges export till Ryssland under första halvåret 2024.

Sveriges direkta import från Ryssland och handel med Belarus har även minskat drastiskt. Tullverksdata visar att cirka 5 500 sändningar klarerades för export och cirka 2 500 sändningar för import i januari 2022. I december 2023 var siffrorna nere på cirka 100 sändningar för export och färre än 300 för import.

Fig. 1

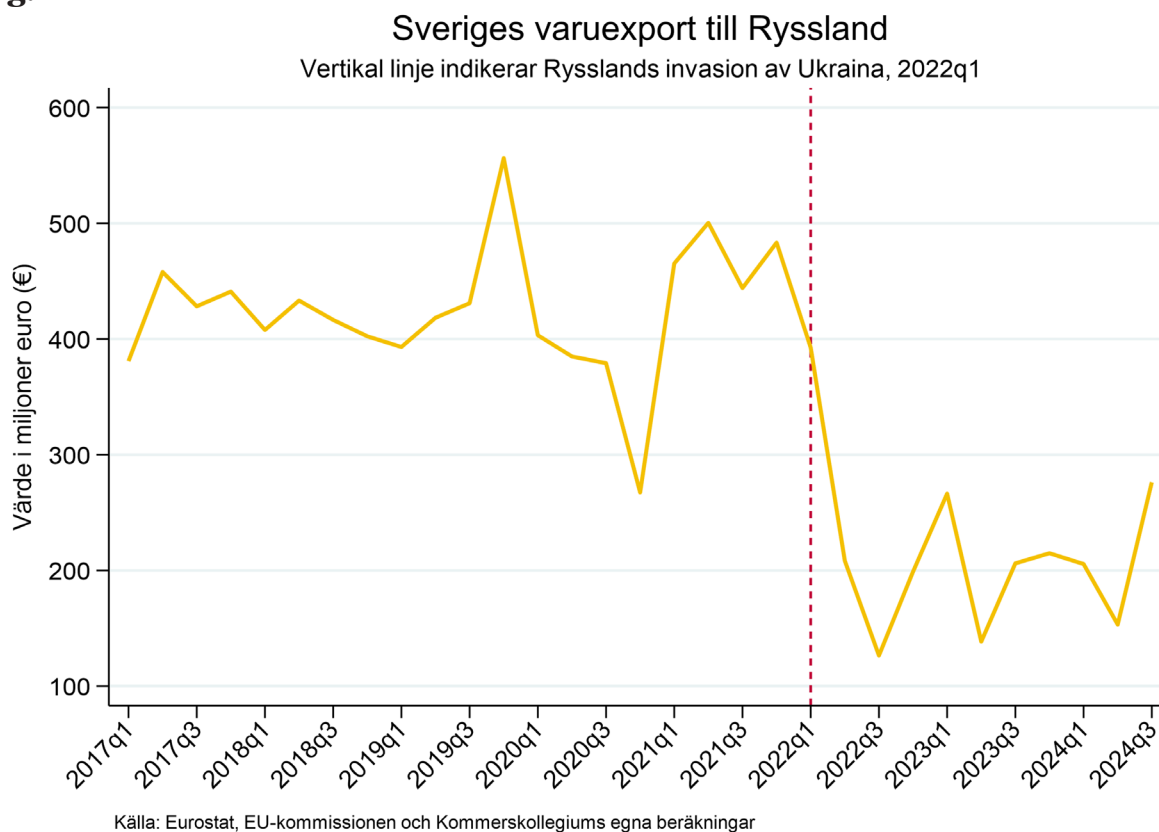
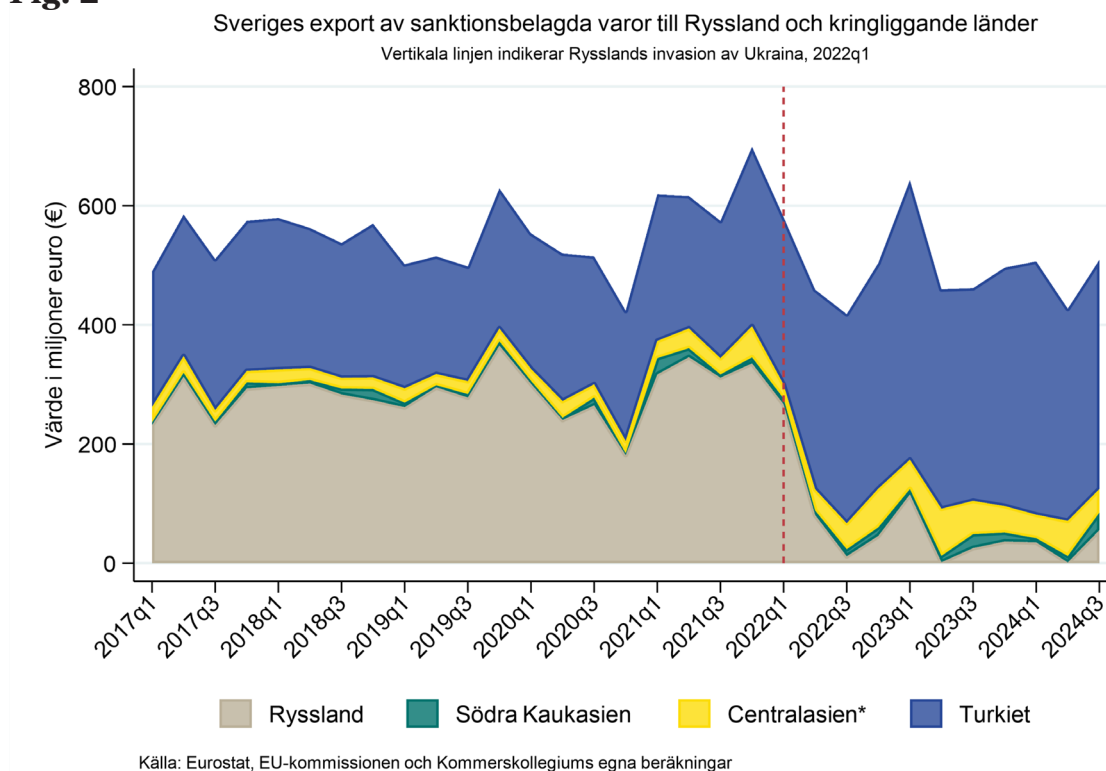


Fig. 2

Samtidigt som Ryssland har fallit bort som exportmarknad för svenska bolag syns kraftiga värdeökningar i varuexporten till länder i Rysslands geografiska närhet (fig.2).

Förändringarna i handelsmönster kan ha flera förklaringar. Bolag som tidigare hade betydande försäljning till Ryssland säljer nu till nya marknader. En annan förklaring kan vara att det nu är svårt att ha produktion i Ryssland, vilket tvingar bolag att etablera sig i och handla med kringliggande länder i stället. En tredje förklaring kan vara att Rysslands roll som handelshubb för Centralasien har fallit bort och att den försäljning som tidigare gick via Ryssland nu går till dessa länder direkt.

Även om ovanstående kan förklara en del av förändringen är det samtidigt otillräckligt för att förklara hela utvecklingen. Man kan därför anta att förändringarna av handeln även beror på kringgående av sanktionerna mot Ryssland genom bolag verksamma i dessa länder.

Det har också rapporterats att bolag verksamma i Kina och Indien står för en stor del av Rysslands import av sanktionerade varor, inklusive sådana som ursprungligen tillverkats av bolag etablerade i EU. Sannolikt kommer dessa kringgåenden av sanktionerna mot Ryssland att fortsätta. Vad gäller den svenska exporten till dessa länder är volymerna dock så stora att det är svårt att se några signifikanta förändringar i handelsdata.

Under 2023 granskade Tullverket nästan 3 500 exportdeklarationer med anledning av sanktionerna. Arbetet har kontinuerligt trappats upp och under 2024 har fler än 3 000 exportdeklarationer varit föremål för särskilda granskningsåtgärder. Vid utgången av 2023 hade fler än 200 exportsändningar stoppats av Tullverket.

6 Tillämpningen av sanktionerna

Analysen nedan är indelad i handelssanktioner respektive riktade ekonomiska sanktioner i form av frysningar av tillgångar.

Handelssanktioner

Inledningsvis kan det fastställas att den direkta exporten från Sverige till Ryssland har minskat kraftigt sedan den fullskaliga invasionen av Ukraina i februari 2022. Det förekommer dock sannolikt en omfattande indirekt export av produkter från Sverige till Ryssland i strid med EU:s handelssanktioner. I vilken utsträckning sådan export är brottslig beror i dagsläget på vilken kännedom om de faktiska omständigheterna ansvariga personer i de exporterande bolagen har.

Medvetet och omedvetet kringgående av handels-sanktioner

Aktivt sanktionsbrytande beteenden och bristande kontrollprocesser är två grundproblem för effektiv tillämpning av sanktioner. Kringgående av sanktioner kan antas ske medvetet, där någon aktivt bryter mot sanktionerna, eller omedvetet, genom att någon exempelvis använder komplexa handelskedjor och inte kontrollerar dessa eller inte reagerar på varningsflaggor.

Hur ser då handelsmönstren ut och vilka är sanktionernas effekter på dessa? Myndigheterna i sanktionssamverkansrådet har olika uppdrag och ansvarsområden i förhållande till efterlevnaden av sanktioner och fokuserar därmed på olika typer av aktörer i sina respektive lägesbilder av hur sanktionerna efterlevts. Medan de rättsvårdande myndigheterna har fokus på aktörer som uppsåtligen eller med grov oaktsamhet kringgår handelssanktioner, kommer övriga myndigheter i större utsträckning i kontakt med aktörer som strävar efter att följa sanktionerna men som av ovarsamhet kan riskera att bidra till kringgående av sanktioner.

ISP och Kommerskollegium, som hanterar ansökningar om undantag från vissa förbud mot exempelvis export av produkter, kommer normalt sett inte i kontakt med bolag som uppsåtligen kringgår sanktioner.

ISP bedömer att flertalet svenska exportbolag som myndigheten har kontakt med har god kunskap om riskerna för kringgående och mycket goda kontrollprocesser på plats, i synnerhet de större exportbolagen. Efter analys av exporter av produkter med dubbla användningsområden (PDA) som genomförts inom ramen för utfärdade tillstånd har ISP inte sett uppenbara tecken på ökat kringgående.

Kommerskollegium ser en risk att svenska bolag, medvetet eller omedvetet, medverkar till att Ryssland får tag på sanktionsbelagda varor.

Polismyndigheten bedömer att brottslig verksamhet mot flera internationella sanktioner, däribland de riktade mot Ryssland, äger rum i Sverige. Aktörerna omfattar individer som drivs av ekonomisk vinning, liksom av möjliggörare, juridiska personer i form av bolag, stiftelser eller föreningar och kriminella nätverk.

Sanktionerna medför förändringar för såväl legala/seriösa som oseriösa bolag att bedriva sin verksamhet gentemot Ryssland.

Det förekommer att dessa bolag har gjort affärer med nya kunder på nya marknader. De nya kunderna är ofta dessutom nystartade bolag. Detta medför också att varor transporteras på nya sätt liksom att betalningsströmmarna förändras.

Motsvarande tillvägagångssätt, att försöka involvera en ny aktör på en ny marknad har tillämpats när det gäller uppköp av bolag. Ett modus som identifierats är att bolag köps upp av en aktör som direkt efter avslutad affär säljer vidare bolaget till en nyetablerad aktör. Affären syftar till att säkra en viss produktion eller till att endast flytta över ekonomiska tillgångar.

Sanktionerna påverkar även privatpersoner och då framför allt angivna fysiska personers förmåga att genomföra finansiella transaktioner. Sådana finansiella transaktioner genomförs alltmer i finansiella system som tillhandahåller kryptovalutor.

Från Tullverkets perspektiv förekommer kringgående av sanktionerna bl.a. vid export av maskiner och fordon som innehåller komponenter vilka kan tas loss och användas i tillverkning av krigsmateriel.



Enligt Tullverket är tillvägagångssätten vad gäller kringgåenden i många fall avancerade och i kontinuerlig förändring. Aktörer är såväl bolag som privatpersoner och de använder sig av export i flera led och via olika medlemsstater för att undvika upptäckt och försvåra kontrollmöjligheterna.

Ekobrottsmyndigheten har sett en ökning av misstänkta finansiella transaktionsmönster där myndigheten bedömer att kringgående av handelssanktioner utgör en komponent. Myndigheten bedömer att sanktionsbrott och näringspenningtvätt överlappar varandra och delvis utförs av samma aktörer. Syftet med de komplexa och internationella bolagsstrukturer som används är att dölja verkliga affärspartner. Som möjliggörare för skapandet av dessa strukturer återfinns bland annat svenska affärsjurister och mäklare. Ekobrottsmyndigheten noterar också att systemet med tullombud för varuexporter från Sverige missbrukas och möjliggör sanktionsbrottslighet.

Säkerhetspolisen, vars fokus är de ryska underrättelse- och säkerhetstjänsternas anskaffning av sanktionerade produkter med militära tillämpningsområden, ser följande tre typfall

när det gäller varor som omfattas av EU:s sanktioner, men som ändå exporteras direkt eller indirekt till Ryssland.

a) Anskaffningsnätverk som är etablerade i Sverige, men med kopplingar till Ryssland, köper varor av svenska tillverkare och distributörer samt importerar varor till Sverige från utländska tillverkare och distributörer, i syfte att exportera varorna via ett eller flera andra länder till Ryssland.

b) Multinationella industrikoncerner med moderbolag i Sverige tillverkar eller exporterar varor som omfattas av sanktionerna till dotterbolag eller filialer i länder vars myndigheter inte effektivt tillämpar beslutade sanktioner mot Ryssland, eller som inte har lagstiftat om motsvarande sanktioner mot Ryssland, i syfte att varorna därifrån ska kunna vidareexporteras till Ryssland.

c) Svenska bolag exporterar varor till utländska kunder utan vetskap om att kunderna, eller kundernas kunder, säljer dessa varor vidare till ryska slutanvändare i ett eller flera led.



De ryska underrättelse- och säkerhetstjänsterna kan vara inblandade i något led i samtliga tre företeelser, men behöver inte vara det.

I sammanhanget konstaterar Säkerhetspolisen att det ryska anskaffningssystemet är högt politiskt prioriterat och resurssatt. Med anledning av Rysslands stora och växande behov av västerländsk teknik och av andra länder tillverkade produkter och komponenter finns även betydande ekonomiska incitament för individer utan koppling till tjänsterna att både medvetet och omedvetet bistå den ryska staten. Möjliggörare som speditörer eller andra verksamma i transportsektorn, revisorer och jurister spelar, likt inom annan typ av organiserad brottslighet, en avgörande roll för att anskaffningsverksamhet och täckbolag ska kunna drivas på ett till synes legitimt sätt.

Vidare konstateras att drivkrafterna bakom Rysslands dolda kunskaps- och teknikanskaffning kommer att kvarstå åtminstone så länge kriget mot Ukraina fortsätter och sanktionerna mot Ryssland ligger fast.

Riskländer för export

Riskländer med verksamma bolag som ägnar sig åt sanktionskringgåenden är ofta geografiskt närbelägna. Listan över aktuella länder skiftar över tid då sanktionskringgåenden ofta involverar komplexa betalningskedjor och internationella logistikkedjor över hela världen.

Bolag verksamma i den Eurasiska ekonomiska unionen utgör en särskild risk då tullfrihet råder mellan medlemsländerna Ryssland, Belarus, Kazakstan, Armenien och Kirgizistan. Utöver dessa kan bolag verksamma i Kaukasien och Centralasien samt Serbien och Turkiet vara förknippade med förhöjd risk för avledning till Ryssland.

Till denna krets räknas bland annat bolag verksamma i Förenade arabemiraten, Indien, Iran och Kina inbegripet Hongkong och Macau.





Frysning av tillgångar och ekonomiska resurser

Liksom gällande handelssanktioner har myndigheterna olika uppdrag och ansvarsområden i förhållande till efterlevnaden av riktade sanktioner som innefattar frysning av tillgångar. I följande avsnitt lyfts dels hur frysning av tillgångar och kringgående av frysningar ser ut, dels hur de finansiella bolagen i Sverige berörs av, och upprätthåller, regelefterlevnaden.

Sverige utgår från en modell där skyldigheten att verkställa frysning av tillgångar i form av penningmedel vilar på verksamhetsutövare, vilket kallas direkt frysning. Detta kan jämföras med att en nationell behörig myndighet fattar beslut om frysning av tillgångar, så kallad indirekt frysning.

Avseende penningmedel som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av en fysisk eller juridisk person som omfattas av riktade ekonomiska sanktioner är det framför allt bolag i finansiell sektor som fryst och rapporterat dessa. I dagsläget har sådana verksamhetsutövare i Sverige fryst drygt 43 miljoner euro under rådsförordning 269/2014. En tredjedel frystes under 2022, två tredjedelar under 2023 och endast en mindre andel under 2024.

Ungefär 90 procent av tillgångarna är kopplade till fysiska personer som är föremål för sanktioner, 10 procent är kopplade till ryskägda banker och en mycket liten andel till juridiska personer. Fem av de rapporterade frysningarna omfattar 1 miljon euro eller mer.

Finansiella bolag

Den finansiella sektorn berörs av i stort sett alla delar av EU:s restriktiva åtgärder mot Ryssland, vars komplexitet ställer höga krav när det gäller god regelefterlevnad.

Finansinspektionen som utövar tillsyn över finansiella bolags efterlevnad av EU:s sanktionsförfordningar har nyligen kartlagt 19 bankers system för sanktionsscreening och publicerat resultatet i en tillsynsrapport. Finansinspektionen bedömer att banker verksamma i Sverige överlag har en god förståelse och ändamålsenliga tekniska system på plats för att kunna efterleva sanktionsregelverket. Inspektionen bedömer samtidigt att det finns utrymme för flera banker att förbättra sitt arbete på området.

Finansinspektionens fördjupade analys visar att förmågan att identifiera sanktionerade parter i screeningen i stort sett följer bankernas storlek, det vill säga ju större bank desto högre träffsäkerhet. En konsekvens av detta skulle kunna vara att det finns en förhöjd risk för att transaktioner som på ett eller annat sätt involverar sanktionerade parter kan ske genom små och medelstora banker. Därtill kan variationer i stavning och framställning av namn eller andra uppgifter orsaka att sanktionerade parter inte identifieras av bankernas system.

Kringgående av riktade sanktioner

Via internationell samverkan mellan rättsvårdande myndigheter har det blivit tydligt att kapital flyttades och förändringar i ägande och bolagsstyrelser gjordes i anslutning till krigsutbrottet 2022.

Det förekommer sannolikt omfattande kringgående av frysning av tillgångar i ett globalt perspektiv genom liknande modus som i fråga om handelssanktionerna, t.ex. genom komplexa bolagsstrukturer och ägande samt transaktionskedjor i flera led. Polismyndigheten framhåller att Ryssland använder kryptovalutor för att kringgå västvärldens finansiella system, dels genom att ha infört en egen kryptovaluta, dels genom att landet har auktoriserat internationella betalningar i kryptovaluta från och med hösten 2024. Vidare bedömer Ekobrottsmyndigheten att investeringar i svenska aktiebolag säkrar kapital och fortsatt tillgång till den internationella finansmarknaden. Utbetalningar och aktieägartillskott av stora belopp är via dessa strukturer fortsatt möjliga.



Referenser

1. Se 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.
2. En fullständig förteckning gällande artiklarna i sanktionsförordningarna mot Ryssland tillhandahålls av Regeringskansliet.
3. Det brukar även talas om diplomatiska sanktioner, detta är en kategori av restriktiva åtgärder som denna lägesbild i huvudsak inte berör.
4. Rådets förordning 2022/263 (EU) 2022/263 av den 23 februari 2022 om restriktiva åtgärder med anledning av ryska federationens olagliga erkännande, ockupation eller annektering av vissa ickeregeringskontrollerade områden i Ukraina.
5. Rådets förordning (EU) 2024/1485 av den 27 maj 2024 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Ryssland, respektive rådets förordning (EU) 2024/2642 av den 8 oktober 2024 om restriktiva åtgärder med anledning av Rysslands destabiliserande verksamhet.
6. Siffran kan variera över tid.
7. 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.
8. Rådets förordning (EU) 2023/1529 om restriktiva åtgärder med anledning av Irans militära stöd till Rysslands anfallskrig mot Ukraina och till väpnade grupper och enheter i Mellanöstern och Röda havsregionen.