

Regeringskansliet
Utrikesdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över SOU 2018:27, Ekonomiska sanktioner mot terrorism

(UD2018/09711/FN)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet Ekonomiska sanktioner mot terrorism. Jag vill med anledning av detta anföra följande.

I betänkandet föreslås dels en ny lag om frysning av tillgångar, dels en ny bestämmelse om interimistiska beslut i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen). Jag vill inledningsvis framhålla att jag välkomnar att det vidtas åtgärder för att Sverige ska leva upp till de skyldigheter som följer av FN:s säkerhetsråds resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner samt resolution 1373 (2001) liksom de krav som Financial Action Task Force (FATF) ställer i fråga om genomförande av FN-resolutioner på sanktionsområdet. Mot bakgrund av att ett beslut om frysning kan bli mycket ingripande för den enskilde som berörs av det anser jag dock att vissa ytterligare överväganden måste göras.

En ny lag om frysning av tillgångar

Den föreslagna nya lagen gör det möjligt att nationellt frysa tillgångar för alla personer, grupper och enheter som omfattas av resolutionen, dvs. både EU-interna och EU-externa personer och organisationer som kan misstänkas för terroristverksamhet. Den ger också möjlighet att frysa tillgångar på begäran från andra stater.

Beslut om frysning (3 §)

Utredningens förslag innebär att det inte krävs mer än att en person är skäligen misstänkt för att ett beslut om frysning ska få meddelas. Misstanken ska avse sådana handlingar som utgör brott enligt de tre särskilt angivna lagarna om straff för terroristbrott, om rekrytering m.m. till sådant brott och om finansiering av särskilt allvarlig brottslighet. Ett frysningsbeslut ska få meddelas även för den som har dömts för en gärning som är straffbar enligt dessa lagar. Vidare innebär den föreslagna nya lagen att ett beslut om frysning inte bara gäller egendom som tillhör den som frysningsbeslutet avser utan även tillgångar som på ett eller annat sätt har anknytning till den som kan misstänkas för någon form av terroristbrott antingen genom ägande, kontroll eller avkastning av egendom som faller in under de

kategorier som framgår av bestämmelsen (se s. 164). Detta betyder att tillämpningsområdet för bestämmelsen är mycket brett i alla avseenden och att den krets av personer, organisationer och grupper som kan komma att omfattas av ett beslut om frysning är mycket stor. Särskilt mot den bakgrunden saknar jag en analys av om det är proportionerligt med ett så lågt beviskrav som föreslås.

Jag vill vidare peka på att vissa begrepp i den föreslagna bestämmelsen är oklara. I punkterna 1 och 2 i andra stycket talas om ”grupper eller enheter”, vars egendom kan bli föremål för frysning. Det är såvitt jag förstår inte fråga om juridiska personer, vilket väcker en del frågor, bl.a. vem som kan överklaga beslutet om frysning. Det är vidare oklart vad som i punkten 2 avses med begreppet ”handlar i stället för” någon som avses i första stycket, t.ex. om det är fråga om någon som agerar ombud eller om det tar sikte på någon form av bulvanförhållande. Behovet av att ta in dessa begrepp i lagtexten bör med hänsyn till oklarheterna analyseras i det fortsatta lagstiftningsarbetet. I vart fall bör innebörden av begreppen klargöras.

Val av beslutsmyndighet (4 §)

Utredningen konstaterar att ett beslut om frysning har ett preventivt syfte och måste kunna fattas snabbt för att tillgångar inte ska hinna förflyttas eller gömmas undan och föreslår bl.a. mot bakgrund av detta att uppgiften bör anförtros åklagare. Jag instämmer i den bedömningen.

Jag ställer mig dock frågande till de resonemang utredningen för om de rättssäkerhetsaspekter som gör sig gällande (s. 130-131). Enligt min uppfattning måste beslut om frysning – eller tillhandahållandeförbud som utredningen också kallar beslutet – alltid ses som ett mycket ingripande beslut. Av rättssäkerhetsskäl bör det därför övervägas om inte de beslut åklagare fattar alltid ska underställas domstol för prövning. En sådan domstolsprövning bör ske i nära anslutning till att åklagaren fattat sitt beslut. Självklart måste det också finnas en rätt för den som blivit föremål för ett frysningsbeslut att överklaga beslutet och ges möjlighet att inför en sådan prövning föra fram de omständigheter man anser bör beaktas. Den möjligheten bör som utredningen föreslår vara oinskränkt i tiden och det bör finnas en rätt till rättsligt biträde.

Upphävande och omprövning (5 och 6 §§)

Förslaget innebär alltså att åklagare har möjlighet att vid en låg misstankegrad besluta om mycket ingripande åtgärder mot enskilda som kan komma att gälla under mycket lång tid. Förutom rätten att överklaga ett beslut om frysning föreslås att det ska omprövas av åklagaren var sjätte månad. Vidare ska enligt den föreslagna bestämmelsen i 5 § gälla att ett beslut genast ska hävas om det inte längre finns skäl för beslutet. Det förs dock inte något mer utförligt resonemang i promemorian om vad som skulle kunna utgöra skäl för att upphäva ett frysningsbeslut och inte heller om hur länge ett beslut om frysning kan gälla. Detta är en brist i utredningen.

De skäl för att upphäva ett beslut om frysning som anges av utredningen är bl.a. att åklagaren lägger ned den förundersökning som beslutet om frysning grundar sig på eller, om åtal har väckts, att en ogillande dom vunnit laga kraft. Såvitt framgår av utredningen kan emellertid ett frysningsbeslut fattas utan att det finns ett samband med en förundersökning. Hur de olika situationerna förhåller sig till varandra behandlas inte av utredningen och inte heller vilken bedömning som bör göras i den fortlöpande omprövningen i de sistnämnda fallen. Dessa frågor behöver behandlas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Ett frysningsbeslut ska dessutom kunna gälla för den som har dömts för ett brott som omfattas av 3 § första stycket. För de fallen har det redovisats vad som kan bli aktuellt att beakta vid bedömningen av om beslutet ska bestå eller hävas. Jag kan konstatera att det vid en sådan prövning kommer att bli fråga om svåra avvägningar och det kommer att finnas brister i förutsebarheten för den enskilde.

Undantag från frysningsbeslutet (8 §)

I förslaget till ny lag finns en bestämmelse som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att medge undantag från ett frysningsbeslut i de fall det är nödvändigt för att tillgodose grundläggande behov eller, i särskilda fall, för att betala extraordinära kostnader. Utredningen redogör för bakgrunden till bestämmelsen och beskriver i vilka fall undantaget avses att bli aktuellt. Denna möjlighet till undantag måste ses som en viktig del av den förstärkta rättssäkerhet som den nya lagen ska åstadkomma. Jag saknar mot den bakgrunden en närmare redogörelse för hur den enskilde ska gå till väga för att begära undantag och hur förfarandet ska utformas, liksom en diskussion om vilken myndighet som är lämplig att pröva frågan om undantag. Jag är dessutom tveksam till den lagtekniska lösning utredningen valt och anser att det bör övervägas att i lagen om frysning av tillgångar reglera det förfarande som ska gälla, liksom de omständigheter som kan leda till att undantag medges och i vilken omfattning undantag kan medges.

En ny bestämmelse om interimistiska beslut om frysning i sanktionslagen

Den föreslagna nya bestämmelsen i sanktionslagen är utformad så att den ska gälla fram till dess att EU:s beslut i samma fråga träder i kraft. Enligt utredningen har effektiviseringsåtgärder vidtagits inom EU vilket lett till kortare genomförandetider. De interimistiska besluten förväntas därmed att bli mycket kortvariga. Som utredningen konstaterar finns det dock inga garantier för att EU:s genomföranden alltid kommer att ske skyndsamt. Mot den bakgrunden anser jag att man borde överväga att i den föreslagna bestämmelsen reglera vad som ska gälla i fråga om det interimistiska beslutet i de fall genomförandet dröjer.

Avslutande synpunkter

Den föreslagna lagen om frysning av tillgångar innebär en förbättring av den ordning som gäller för frysning av tillgångar med anledning av det internationella regelverket på området. Lagen innehåller dock oklarheter på en rad punkter av betydelse för den praktiska tillämpningen och för de enskilda som berörs av det föreslagna. De krav på ett rättssäkert förfarande som normalt gäller för det slag av

ingripande som en frysning av tillgångar innebär bör gälla även i dessa fall.
Lagförslaget behöver därför enligt min mening genomgå en ytterligare bearbetning innan det läggs till grund för lagstiftning.