

Kommittédirektiv



Genomförande av vissa sanktionsrättsliga åtaganden mot terrorism och finansiering av terrorism

**Dir.
2015:91**

Beslut vid regeringssammanträde den 3 september 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera behovet av åtgärder och författningsändringar för att Sverige på sanktionsområdet ska leva upp till de skyldigheter att vidta åtgärder som följer av FN:s säkerhetsråds resolutioner, särskilt resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner, samt resolution 1373 (2001) vilka alla gäller åtgärder mot terrorism och mot finansiering av terrorism. Utredaren ska även analysera behovet av lagstiftning för att Sverige ska uppfylla de krav som Financial Action Task Force (FATF) ställer, i fråga om genomförande av berörda FN-resolutioner på sanktionsområdet.

I den utsträckning som utredaren bedömer att det krävs författningsändringar eller andra författningsåtgärder, ska förslag till sådana lämnas.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 november 2016.

Bakgrund

Dessa kommittédirektiv berör riktade ekonomiska sanktioner i form av frysningsåtgärder, dvs. frysning och förbud mot tillgängliggörande. Sådana åtgärder omfattar förbud mot förfogande över och tillhandahållande av tillgångar och ekonomiska resurser i syfte att förhindra varje möjlighet att utnyttja tillgångarna eller de ekonomiska resurserna utan särskilt till-

stånd (jfr även lagen [1996:95] om vissa internationella sanktioner).

De internationella och svenska regelverken för genomförande av sådana och andra internationella sanktioner beskrivs vidare nedan, efter bakgrunden till och själva de specifika problemställningar som aktualiseras inom ramen för direktiven.

FN:s säkerhetsråds resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner

I oktober 1999 beslutade FN:s säkerhetsråd genom resolution 1267 (1999), att införa sanktioner mot Talibanregimen i Afghanistan. Sanktionerna innefattade redan inledningsvis bl.a. frysning av ekonomiska resurser i förhållande till talibanerna. Sanktionerna enligt den s.k. 1267-regimen kom att utvecklas ytterligare genom ett antal efterföljande resolutioner till att framför allt omfatta åtgärder mot al-Qaida. 2011 delades denna sanktionsregim upp i två. Den ena, som därefter benämns 1267/1989-regimen gäller åtgärder mot al-Qaida. Den andra, som benämns 1988-regimen, gäller åtgärder mot talibanerna i Afghanistan. Den sanktionskommitté som skapats genom resolution 1267 fick genom resolution 1333 (2000) i uppdrag att föra en kontinuerligt uppdaterad lista över individer och enheter med anknytning till Usama bin Ladin och al-Qaida, vilkas tillgångar skulle bli föremål för frysningsåtgärder. Numera finns även en särskild sanktionskommitté för 1988-regimen med motsvarande uppgifter.

Förslag till listning kan lämnas av medlemsstater eller av regionala organisationer, se vidare nedan om genomförande av sanktioner. Genom listning uppkommer en folkrättslig skyldighet för medlemsstaterna att utan dröjsmål vidta frysningsåtgärder.

EU har genomfört sanktionsregimerna genom antagande av ett antal gemensamma ståndpunkter och förordningar (inledningsvis gemensam ståndpunkt 1999/727/GUSP och förordning (EG) nr 337/2000, numera gemensam ståndpunkt 2002/402/GUSP och förordning (EG) nr 881/2002). Ett antal

individer och organisationer har då listats för frysningsåtgärder efter beslut av FN.

FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001)

Genom FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) som antogs efter 11 september 2001, har FN:s medlemsstater bl.a. ålagts att införa ekonomiska sanktioner mot terrorister och terroristorganisationer. Medlemsstaterna blev då folkrättsligt förpliktade att utan dröjsmål frysa penningmedel och andra ekonomiska resurser för personer som begår eller försöker begå terroristhandlingar, eller som medverkar i eller underlättar att terroristhandlingar begås, samt för enheter som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av sådana personer, eller för sådana personer och enheter som handlar för dessas räkning eller på deras uppdrag. På motsvarande sätt har staterna ålagts att förbjuda subjekt inom sin jurisdiktion att göra penningmedel eller andra ekonomiska resurser tillgängliga för sådana personer och enheter. Resolutionen innehåller ingen lista över vilka som konkret omfattas av sanktionerna, utan utpekande har överlåtits på staterna.

EU har genomfört sanktionsregimen genom antagande av ett antal rättsakter, se vidare nedan. Ett antal personer och enheter har då listats för frysningsåtgärder. Fullt operativt genomförande av den s.k. 1373-regimen har dock inte kunnat åstadkommas av EU:s medlemsstater gemensamt. Någon EU-gemensam reglering som möjliggör listning för frysningsåtgärder av s.k. EU-interna personer och enheter, dvs. sådana som bedriver terroristverksamhet med rötter, huvudsakliga aktiviteter och mål inom EU:s territorium, har inte antagits. I dagsläget har en övervägande majoritet av EU:s medlemsstater antagit nationell reglering som möjliggör frysningsåtgärder gentemot sådana personer och enheter med eller utan uppförande på särskild lista, men så har hitintills inte skett i Sverige.

FATF och påpekade svenska brister för genomförande av 1267/1989- och 1988-regimerna samt 1373-regimen

Sverige har ett internationellt åtagande också inom ramen för Financial Action Task Force (FATF) att genomföra riktade ekonomiska sanktioner i relation till finansiering av terrorism. FATF är en mellanstatlig organisation, i vilken Sverige är medlem sedan den inrättades 1989. Organisationen har i sin roll som normgivare (eng. standard-setter) antagit 40 rekommendationer och arbetar för att främja ett effektivt genomförande av rättsliga, administrativa och operativa åtgärder för att bekämpa penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen, liksom andra hot mot integriteten i de internationella finansiella systemen.

Genom ett ömsesidigt utvärderingssystem kontrollerar FATF att rekommendationerna följs. Inom ramen för den fjärde omgången kommer Sverige att utvärderas under 2016.

I FATF:s rekommendation 6 ställs krav på att medlemsstaterna utan dröjsmål ska implementera riktade ekonomiska sanktioner för att uppfylla vad som påbjuds i FN-resolutioner om att motverka och förhindra terrorism och finansiering av terrorism, då bl.a. genom vidtagande av frysningsåtgärder utan dröjsmål. FATF har vidareutvecklat rekommendationen på de sätt som beskrivs mer detaljerat nedan, i anslutning till respektive nu relevant frågeställning.

När det gäller genomförandet av 1267/1989- och 1988-regimerna finns kritik mot att EU:s gemensamma genomförande av de FN-beslutade listningarna för frysningsåtgärder tar för lång tid. Det har lett till en växande kritik mot Sverige och en, numera begränsad, skara andra EU-länder som saknar nationella system för att kunna kompensera för detta genom snabbt vidtagande av interimåtgärder.

Motsvarande kritik finns mot EU:s gemensamma genomförande av de FN-beslutade listningarna för frysningsåtgärder inom ramen för FN:s båda sanktionsregimer riktade mot spridning av massförstörelsevapen, nämligen den mot Iran (resolution 1737 (2006) med efterföljande resolutioner) och den

mot Demokratiska folkrepubliken Korea (resolution 1718 (2006) med efterföljande resolutioner).

De brister när det gäller Sveriges genomförande av resolution 1373 (2001) som påtalats är sammanfattningsvis följande. Sverige har kritiserats för att, i avsaknad av reglering på EU-nivå, inte heller nationellt kunna tillämpa resolutionen i förhållande till s.k. EU-interna terrorister. Detta oavsett om listningsförslag för frysningsåtgärder kommer från EU eller från tredjeland. Vidare har Sverige kritiserats för att inte ha några tydliga och effektiva procedurer eller mekanismer på nationell nivå för att nationellt identifiera och lista, eller till EU eller annan stat föreslå listning för frysningsåtgärder av personer och enheter som uppfyller de kriterier för sådana åtgärder som uppställts inom ramen för resolutionen. Framför allt har bristen på procedurer för att hantera förslag från andra länder lyfts fram. Motsvarande krav ställs också beträffande förslag till FN inom ramen för de FN-beslutade sanktionsregimerna men gör sig inte på samma sätt gällande i praktiken. Detta då listningsförslag för frysningsåtgärder huvudsakligen framkommer inom ramen för arbetet i respektive sanktionskommitté.

Det internationella regelverket för genomförande av sanktioner

När FN:s säkerhetsråd beslutar om internationella sanktioner sker det med stöd av kapitel VII i FN-stadgan, som handlar om ingripande i händelse av hot mot freden, fredsbrott och angreppshandlingar. FN:s säkerhetsråd identifierar om en sådan situation föreligger som motiverar sanktioner och beslutar vilka sanktioner som ska införas samt, i mån av tillämplighet, vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att sanktionerna ska hävas. När en ny sanktionsregim beslutas inrättar FN:s säkerhetsråd ofta även ett särskilt organ, en s.k. sanktionskommitté, som får i uppdrag att övervaka och administrera sanktionernas genomförande. Sådana sanktionskommittéer kan i viss mån också påverka sanktionernas tillämpning genom att de antar egna regelverk. När sanktioner mot enskilda individer och organisationer är aktuella får dessutom sanktionskommittéerna ofta i uppdrag att upprätta sanktionslistor över dem som ska omfattas

av sanktionerna. Beslut i sanktionskommittéerna fattas med enhällighet. De resolutioner om internationella sanktioner som FN:s säkerhetsråd antar är folkrättsligt bindande, men blir inte automatiskt tillämpliga i Sverige utan måste genomföras, antingen gemensamt med andra EU-medlemsstater inom ramen för unionsrätten eller nationellt.

När EU:s ministerråd (nedan ”rådet”) beslutar om internationella sanktioner kan det vara fråga om antingen ett genomförande av sådana FN-sanktioner som behandlas ovan eller om självständiga EU-sanktioner. Det kan också vara fråga om en kombination. EU:s beslut om internationella sanktioner utgör del av unionens yttre åtgärder och faller under den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). GUSP regleras i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) avdelning V, kapitel 2. Beslut som fattas enligt GUSP-bestämmelserna ska utgå från principerna och eftersträva målen i, samt genomföras i enlighet med, de allmänna bestämmelserna och målen för unionens yttre åtgärder om att respektera principerna om demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet, respekt för människors värde, jämlikhet och solidaritet, samt även principerna i FN-stadgan och folkrätten (jfr artikel 21 i EU-fördraget).

Enligt artikel 25 i EU-fördraget ska EU genomföra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken genom att bl.a. anta beslut om åtgärder som ska vidtas av unionen och om de ståndpunkter som ska intas av unionen. Enligt EU-fördragets artikel 29 är det rådet som antar beslut som anger unionens inställning till en särskild fråga av geografisk eller tematisk karaktär. Det är fast praxis att EU beslutar om internationella sanktioner genom att anta rådsbeslut med nämnda artikel 29 som rättslig grund. Dessa är bindande för EU:s medlemsstater, som ska se till att deras nationella politik överensstämmer med de ståndpunkter som antagits enligt artikel 29. Beslut om att anta ett rådsbeslut fattas som huvudregel med enhällighet enligt EU-fördragets artikel 31.

Efter att ett rådsbeslut om sanktioner har antagits i enlighet med ovanstående är det unionen som svarar för genomförande av de ekonomiska sanktionerna, däribland frysning av enskildas

penningmedel och ekonomiska resurser. Den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik och kommissionen ska, enligt fördragets om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) artikel 215, i ett sådant fall gemensamt lägga fram förslag till åtgärder. Åtgärderna antas sedan i form av en EU-förordning av rådet med kvalificerad majoritet. Rådet ska underrätta Europaparlamentet om detta. EU-förordningar är bindande och direkt tillämpliga i medlemsstaterna. Det krävs således inga ytterligare åtgärder för att sanktionsförordningar ska bli gällande i Sverige.

Det svenska regelverket för genomförande av sanktioner – lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner

Lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen) är en fullmaktslag som kan användas för att snabbt genomföra internationella sanktioner som föreskrivs i dels beslut eller rekommendationer av FN:s säkerhetsråd, dels beslut som fattats enligt EU:s bestämmelser om GUSP och som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. I praktiken är lagen i detta senare hänseende ett komplement till det genomförande som sker genom unionsrättsliga regleringar.

Sanktionslagen reglerar i huvudsak två sidor av Sveriges nationella genomförande av sanktioner. För det första finns bestämmelser om att regeringen får besluta att av FN eller EU beslutade sanktioner ska genomföras. Regeringen får i enlighet med ett sådant beslut också meddela föreskrifter om förbud i fråga om t.ex. in- eller utförsel av varor, pengar eller andra tillgångar i syfte att genomföra sanktioner mot en stat, ett område, en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet. För det andra finns det i sanktionslagen bestämmelser om straff för den som bryter mot förbud som har meddelats i regeringens föreskrifter eller i en EU-förordning om ekonomiska sanktioner.

2006 års sanktionslagsutredning

I mars 2005 gavs en särskild utredare i uppdrag att se över sanktionslagen. Utredningen tog namnet Sanktionslagsutred-

ningen. I uppdraget, som generellt gällde att se över sanktionslagen ur ett antal aspekter, ingick bl.a. att analysera hur Sverige uppfyller sina folkrättsliga skyldigheter på sanktionsområdet när det gäller åtgärder mot terrorister och terroristorganisationer och lämna förslag på erforderliga ändringar i sanktionslagen eller, om det bedömdes som lämpligare, i särskild författning. Vid utformningen av förslagen skulle särskilt beaktas vikten av att förfarandet vid användningen av sanktioner som riktar sig mot enskilda tillgodoser högt ställda krav på rättssäkerhet och då särskilt prövas i vilken utsträckning förfarandet kan förenas med en rätt till prövning i domstol. Utredningen lämnade sitt betänkande (SOU 2006:41, Internationella sanktioner) i mars 2006. I nu aktuella avseenden lämnades två förslag.

För det första föreslogs ett nytt stadgande i sanktionslagen som skulle möjliggöra intermistiska frysningsbeslut, efter beslut av FN och i avvaktan på EU:s genomförande. På detta sätt skulle tas om hand problemet med långsamt genomförande av FN-beslut, bl.a. inom ramen för 1267-regimen. Enligt förslaget skulle, i fall då FN beslutat om frysningsåtgärder och detta beslut skulle genomföras av EU genom en förordning om ekonomiska sanktioner, Finansinspektionen (FI) utan dröjsmål besluta om motsvarande åtgärder. Besluten skulle gälla tills sanktionerna genomfördes av EU och vara möjliga att överklaga. Genom den föreslagna generella utformningen täckte förslaget in FN-beslut även beträffande andra sanktionsregimer, såsom de mot Iran och Demokratiska folkrepubliken Korea.

För det andra föreslogs reglering på nationell nivå av åtgärder mot s.k. EU-interna terrorister, i form av en särskild lag om frysning av tillgångar. Denna skulle gälla för att genomföra resolution 1373 (2001) men inte vara tillämplig på personer, grupper eller enheter som redan omfattades av frysningsåtgärder enligt en EG-förordning om ekonomiska sanktioner. Beslut om frysning och förbud mot tillgängliggörande skulle enligt lagförslaget fattas av åklagare, gälla omedelbart och kunna överklagas. Beslutet skulle hävas om det inte längre fanns skäl för det, eller om den som det avsåg blev föremål för motsvarande åtgärder enligt en EG-förordning om ekonomiska sanktioner. Lagförslaget innehöll inga särskilda bestämmelser

om mekanismer för att utpeka/lämna förslag om vilka som konkret skulle omfattas.

Utredningens förslag i nu aktuella delar remissbehandlades men resulterade inte i några lagstiftningsåtgärder. Överväganden sköts upp tills vidare eftersom vissa förestående ändringar i EU-fördragen kunde minska behovet av den föreslagna särskilda lagen om frysning av tillgångar. Dessa ändringar togs in i det 2009 ikraftträdde Lissabonfördraget i form av artikel 75 i EUF-fördraget.

Artikel 75 i EUF-fördraget

Med Lissabonfördraget 2009 infördes dels de rättsliga grunder för sanktionsåtgärder inom GUSP som beskrivits ovan (artikel 29 i EU-fördraget respektive artikel 215 i EUF-fördraget), dels – genom artikel 75 i EUF-fördraget – en ny rättslig grund för frysningsåtgärder i terroristsammanhang utanför GUSP-ramen.

Artikel 75 torde ha tillskapats främst för att möjliggöra omhändertagande av ovan redovisade brist i EU:s gemensamma genomförande av skyldigheterna enligt resolution 1373 i fråga om EU-interna listade. Artikelns förutsätter inrättande enligt ordinarie lagstiftningsförfarande av ett ramverk (EU-förordning) för frysningsåtgärder att kompletteras med konkreta genomförandebeslut (listningar). Dock har något sådant ramverk ännu inte antagits och ett övervägande antal EU-medlemsstater har antingen redan före eller efter Lissabonfördragets ikraftträdande inrättat egna nationella regelverk för att ta om hand problematiken och möjliggöra listning för frysningsåtgärder av EU-interna personer och enheter. Så har skett i exempelvis Finland.

Uppdraget

Terrorism och finansiering av sådan är hot mot internationell fred och säkerhet. För att kunna motverka detta krävs en effektiv lagstiftning för att genomföra relevanta förpliktelser som följer av FN:s säkerhetsråds resolutioner på sanktionsområdet, vilka Sverige är folkrättsligt förpliktat att följa. Beträffande finansiering av terrorism och sanktioner i form av frysnings-

åtgärder, så innefattar detta effektiv uppfyllelse av såväl de skyldigheter som följer av vad FN:s säkerhetsråd beslutat, som de krav som ställs inom ramen för FATF-samarbetet.

En särskild utredare ska därför föreslå de åtgärder som behövs för att Sverige på sanktionsområdet ska leva upp till de skyldigheter som följer av FN:s säkerhetsråds resolutioner, särskilt de inom 1267/1989- och 1988-regimerna, samt 1373-regimen. Utredaren ska även föreslå de åtgärder som behövs för att Sverige ska uppfylla de krav som FATF ställer när det gäller genomförande av berörda FN-resolutioner på sanktionsområdet.

Uppdraget rör användning av sanktioner som riktar sig mot enskilda och berör grundläggande fri- och rättigheter. Det gäller bl.a. bestämmelser om rätten till egendom och andra rättigheter som innefattar rättssäkerhetsaspekter, t.ex. artikel 6 i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen). Det är därför av särskilt stor vikt att utredaren noga beaktar skyddet för grundläggande fri- och rättigheter. Bedömningar som görs och förslag som lämnas ska vara förenliga med såväl regeringsformen som Europakonventionen och Sveriges EU- samt folkrättsliga förpliktelser i övrigt, och motsvara högt ställda krav på rättssäkerhet.

Genomförande utan dröjsmål av riktade ekonomiska sanktioner som rör terrorism och finansiering av terrorism

Som ovan redogjorts för, så gäller för FN-beslutade terrorist-listningar inom 1267/1989- och 1988-regimerna ett krav på medlemsstaterna att *utan dröjsmål* vidta frysningsåtgärder i förhållande till sådana som listats under sanktionsregimen i fråga. Motsvarande krav på skyndsamhet finns även inom ramen för 1373-regimen, men aktualiseras av naturliga skäl inte i samma utsträckning där, eftersom det ankommer på medlemsstaterna att själva (eller gemensamt med andra medlemsstater inom ramen för EU) vidta frysningsåtgärder.

FATF:s rekommendation 6 om riktade ekonomiska sanktioner rörande terrorism och finansiering av terrorism fastslår också, med hänvisning till bl.a. resolution 1267 och resolution

1373, en skyldighet för medlemsstaterna att i detta sammanhang vidta frysningssåtgärder utan dröjsmål. FATF har, inom ramen för 1267-sanktionerna, definierat utan dröjsmål som helst inom timmar (eng. ideally, within a matter of hours) efter det att säkerhetsrådet eller en sanktionskommitté listat vederbörande. I diskussioner under FATF-utvärderingar har fastslagits att genomförande av FN-beslutade åtgärder utan dröjsmål åtminstone inte får ske senare än 2–3 dagar från FN:s beslut.

EU:s genomförande av FN-beslutade sanktioner tar betydligt längre tid än vad FATF påbjuder. I bästa fall tar EU:s genomförande minst fem arbetsdagar, ibland avsevärt längre tid. Detta är ett problem, eftersom risken att bankmedel och andra tillgångar hinner flyttas är större ju längre tid det tar att genomföra en frysning.

Det finns inte någon nationell reglering för att i avvaktan på gemensamma EU-beslut kunna interimistiskt genomföra FN-beslutade frysningssåtgärder i Sverige.

Utredaren ska därför

- analysera och lämna förslag på hur en effektiv ordning kan tillskapas för att riktade ekonomiska sanktioner som rör terrorism och finansiering av terrorism ska kunna genomföras utan dröjsmål, i enlighet med Sveriges internationella åtaganden,
- lämna de författningsförslag som behövs för detta syfte, överväga om dessa författningsförslag bör utformas så att de även täcker in bindande beslut av FN:s säkerhetsråd avseende riktade ekonomiska sanktioner inom andra sanktionsregimer än sådana som rör terrorism och finansiering av terrorism, såsom de mot Iran och Demokratiska folkrepubliken Korea, och
- redovisa gällande rätt och eventuellt pågående lagstiftningsarbete i andra länder som utredaren bedömer vara av intresse och i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade.

Utredaren ska särskilt pröva i vilken mån förfaranden som föreslås bör förenas med en rätt till prövning i domstol.

Genomförande av riktade ekonomiska sanktioner som rör terrorism och finansiering av terrorism i förhållande till EU-interna personer och enheter

EU:s medlemsstater har således tillsammans genomfört sanktionsregimen för resolution 1373 (2001). Så har skett genom antagande av bl.a. de gemensamma ståndpunkterna 2001/930/GUSP och 2001/931/GUSP, samt rådets förordning (EG) nr 2580/2001. I de båda ståndpunkterna definieras, med användande av formuleringar från resolution 1373 (2001), vilka som anses vara personer, grupper och enheter som deltar i terroristhandlingar och vad som anses utgöra en terroristhandling respektive en terroristgrupp. Vidare har upprättats en förteckning över vilka som omfattas av sanktionerna. I förteckningen, som utgör bilaga till gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP, upptas både EU-interna personer och enheter och EU-externa dito. De som listats som EU-interna är enbart föremål för det polisiära och rättsliga samarbete mellan medlemsstaterna som i övrigt följer av ståndpunkten. Det är endast listade EU-externa personer och enheter som omfattas av alla åtaganden enligt resolutionen, inklusive frysningsåtgärder.

En övervägande majoritet av EU:s medlemsstater har antagit nationella regleringar som möjliggör listning för frysningsåtgärder av EU-interna personer och enheter. Så har hittills inte skett i Sverige, som har kritiserats under lång tid av FATF och även av FN för att över huvud taget inte kunna tillämpa resolutionen i förhållande till EU-interna personer och enheter.

Utredaren ska därför

- göra en internationell utblick och redovisa hur problematiken har hanterats i jämförbara länder, särskilt Finland, Danmark, Belgien, Nederländerna och Tyskland,
- redovisa gällande rätt och eventuellt pågående lagstiftningsarbete i andra länder som utredaren bedömer vara av intresse och i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade,
- analysera och lämna förslag på hur en effektiv ordning kan tillskapas för att Sverige ska kunna genomföra

beslut avseende riktade ekonomiska sanktioner rörande terrorism och finansiering av terrorism i förhållande till EU-interna personer och enheter, i enlighet med Sveriges internationella åtaganden, och

- lämna de författningsförslag som behövs för detta syfte.

Utredaren ska särskilt pröva i vilken mån förfaranden som föreslås bör förenas med en rätt till prövning i domstol.

Identifiering av personer och enheter för beslut om riktade ekonomiska sanktioner som rör terrorism och finansiering av terrorism

FATF:s rekommendation 6 kräver att medlemsstater ska ha tydliga och effektiva procedurer och mekanismer för att identifiera personer och enheter som svarar mot listningskriterier i en relevant FN-resolution. Medlemsstaterna ska även kunna initiera och agera på listningsförslag samt själva besluta om listningar för frysningåtgärder när det gäller sådana personer och enheter. Vidare åligger det medlemsstaterna att i sammanhanget ombesörja lämpliga skyddsmekanismer för berörda rättigheter. FATF har vidareutvecklat innebörden av dessa krav ytterligare i tolkningsdokument.

Åtgärderna i form av ekonomiska riktade sanktioner är, enligt vad som tydliggörs i rekommendation 6, ett komplement till åtgärder inom ramen för straffprocessuella förfaranden mot brottsmisstänkta. De antas av behörig myndighet eller domstol, men är inte beroende av att något straffrättsligt förfarande pågår. Fokus ligger på prevention.

Som nödvändiga element för att kunna genomföra ovanstående har FATF uttalat att medlemsstaterna ska identifiera en behörig myndighet med ansvar för att för frysningåtgärder lista personer och enheter, antingen på medlemsstatens eget initiativ eller, efter vederbörlig prövning, på begäran av en annan stat.

När det gäller listning för frysningåtgärder på begäran av annan stat inom ramen för 1373-regimen förutsätts uttryckligen (liksom givetvis i övriga fall utan att detta särskilt nämns) för nationell sådan listning skälig misstanke att den berörde

uppfyller listningskriterierna. Vilket beviskrav som kopplar mot skäligen misstanke bestäms enligt gällande nationell rätt och av den behöriga myndigheten. FATF har uppmanat medlemsstaterna att utbyta information om hur beviskrav för sådan listning tillämpas i respektive land, i syfte att underlätta utformning etc. av listningsbegäran från en stat till annan. Det krävs vidare att lämpliga procedurer och mekanismer finns för att från olika relevanta källor samla in information för identifiering och annan hantering inom ramen för ifrågavarande förfaranden.

Sverige har således kritiserats för att inte ha några tydliga och effektiva procedurer eller mekanismer på nationell nivå för att själv identifiera och lista, eller till FN (1267/1989- och 1988-regimerna), EU (så långt EU-regelverket för 1373-regimen medger) eller något annat land (1373-regimen) föreslå listning för frysningsåtgärder beträffande personer och enheter som motsvarar listningskriterier. I 1373-sammanhanget har särskilt lyfts fram bristen på procedurer för att hantera sådana listningsförslag från andra länder.

Utredaren ska därför

- analysera och lämna förslag på hur en effektiv ordning kan tillskapas för att nationellt kunna identifiera personer och enheter för beslut om riktade ekonomiska sanktioner mot terrorism och finansiering av terrorism, kunna agera på sådana förslag från andra länder samt kunna besluta om sådana sanktioner i enlighet med Sveriges internationella åtaganden,
- lämna de författningsförslag som behövs för detta syfte, och
- redovisa gällande rätt och eventuellt pågående lagstiftningsarbete i andra länder som utredaren bedömer vara av intresse och i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och organ, särskilt Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Advokatsamfundet, Finansinspektionen och Diskrimineringsombudsmannen.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom EU och andra internationella forum.

Om de förslag som lämnas påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär kostnadsökningar och intäktsminskningar ska utredaren föreslå en finansiering.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 november 2016.

(Utrikesdepartementet)