Regeringens proposition 2022/23:137

Ekonomiska sanktioner mot terrorism

Prop. 2022/23:137

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 6 juli 2023

Ebba Busch

Pål Jonson
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

För att Sverige ska uppfylla sina internationella förpliktelser på sanktionsområdet föreslår regeringen en ny lag om frysning av tillgångar. Ett beslut om frysning ska enligt förslaget få meddelas för den som skäligen kan misstänkas för brott enligt terroristbrottslagen (2022:666). Ett beslut om frysning ska också få meddelas för den som har dömts för brott enligt den lagen. Ett beslut om frysning ska även få meddelas för den som på grund av innehållet i en utländsk brottsutredning eller dom skäligen kan misstänkas för att i annan stat ha begått ett brott som motsvarar brott enligt terroristbrottslagen.

Regeringen föreslår också en ny bestämmelse som gör det möjligt att tillfälligt frysa tillgångar i enlighet med ett beslut från FN:s säkerhetsråd eller en sanktionskommitté under rådet. Ett sådant beslut ska enligt förslaget gälla till dess att EU med bindande verkan för sina medlemsstater genomför beslutet.

Regeringen föreslår även en ändring i brottsbalken som innebär att svensk domstol ska vara behörig att döma över brott som har begåtts på en annan stats område enligt den föreslagna lagen om frysning av tillgångar, även om gärningen inte är straffbar enligt lagen på gärningsorten.

Den nya lagen och lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

Innehållsförteckning

1 Förslag till riksdagsbeslut 5

2 Lagtext 6
2.1 Förslag till lag om frysning av tillgångar 6
2.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken 11
2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner 12

3 Ärendet och dess beredning 14

4 En översikt av sanktionssystemet 15
4.1 Allmänt om internationella sanktioner 15
4.2 FN-sanktioner 15
4.3 EU-sanktioner 16
4.4 Genomförandet av internationella sanktioner i Sverige 17

5 Internationella sanktioner mot terrorism 18
5.1 FN:s säkerhetsråds resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner 19
5.1.1 Bakgrund 19
5.1.2 Utvecklingen av 1267-regimen 19
5.1.3 Frysningsreglernas utformning 20
5.1.4 Sanktionskommitténs arbete med listningar och avlistningar 21
5.2 FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) 21
5.3 Genomförandet i EU av FN-sanktioner mot terrorism 22
5.3.1 Genomförandet av resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner 22
5.3.2 Genomförandet av resolution 1373 (2001) 24
5.4 Stärkt rättssäkerhet på sanktionsområdet 26

6 Financial Action Task Force (FATF och dess rekommendationer 27
6.1 Allmänt om FATF 27
6.2 FATF:s rekommendation 6 28
6.3 FATF:s utvärdering av Sverige 29

7 Genomförandet av resolution 1373, resolution 1267 och FATF:s rekommendation 6. 30
7.1 Behovet av åtgärder med anledning av resolutionerna och FATF:s rekommendation 30
7.2 En ny lag om frysning av tillgångar 31
7.3 En ny bestämmelse om interimistiska beslut om frysning 32

8 Utformningen av lagen om frysning av tillgångar 33
8.1 Frysningsbegreppet och förbudets omfattning 33
8.2 Förutsättningar för frysning 37
8.3 Val av beslutsmyndighet 41
8.4 Förfarandet hos åklagaren 43

8.4.1 Meddelande av frysningsbeslut ... 43
8.4.2 Förvaltningslagens tillämplighet ... 45
8.4.3 Behovet av utredningsåtgärder och tillämpliga bestämmelser ... 50
8.4.4 Innehåll i beslutet om frysning ... 52
8.4.5 Upphävande och omprövning ... 53
8.5 Förfarandet i domstolen ... 55
8.5.1 Behörig domstol ... 55
8.5.2 Överklagande och offentligt biträde ... 56
8.6 Undantag från beslut ... 60
8.7 Straffrättsligt ansvar, domsrätt och åtalsprövning ... 61
8.8 Förverkande ... 62
8.9 Underrättelser ... 63
8.10 Skadestånd ... 64
8.11 Övriga bestämmelser ... 65
8.11.1 Förhållandet till beslut om straffprocessuella tvångsmedel ... 65
8.11.2 Personuppgiftsbehandling, sekretess och bemyndigande ... 66

9 Utformningen av bestämmelsen om interimistiska beslut om frysning ... 68
9.1 Val av beslutsmyndighet ... 68
9.2 Det interimistiska beslutet ... 69
9.3 Överklagande ... 71

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser ... 73

11 Konsekvenser av förslagen ... 74
11.1 Ekonomiska konsekvenser ... 74
11.2 Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet och brottsligheten ... 75

12 Författningskommentar ... 76
12.1 Förslaget till lag om frysning av tillgångar ... 76
12.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken ... 91
12.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner ... 91

Bilaga 1 Sammanfattning av betänkandet Ekonomiska sanktioner mot terrorism (SOU 2018:27) ... 94

Bilaga 2 Betänkandets lagförslag ... 96

Bilaga 3 Förteckning över remissinstanserna ... 102

Bilaga 4 Sammanfattning av promemorian Kompletterande bestämmelser till förslag om ekonomiska sanktioner mot terrorism (Ds 2021:33) ... 103

Bilaga 5 Promemorians lagförslag ... 104

Bilaga 6 Förteckning över remissinstanserna ... 109

Bilaga 7 Lagrådsremissens lagförslag ... 110

Bilaga 8 Lagrådets yttrande ... 118

Prop. 2022/23:137 Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 juli 2023 126

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om frysning av tillgångar.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken.
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om frysning av tillgångar

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser för genomförande av punkterna 1 c och d i Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1373 (2001). Syftet med lagen är att förhindra och motverka finansiering av terroristhandlingar i enlighet med vad som anges i resolutionen.

Lagen gäller inte de fysiska eller juridiska personer som i stället omfattas av frysningsåtgärder enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska unionen.

Förhållandet till beslut om straffprocessuella tvångsmedel

2 § Beslut i brottmål om kvarstad och beslag enligt bestämmelserna i 26 och 27 kap. rättegångsbalken samt beslut om penningbeslag enligt lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott och terroristbrottslagen (2022:666) ska gälla framför ett beslut om frysning enligt denna lag. Egendom ska också kunna förverkas utan att ett beslut om frysning enligt denna lag hindrar det.

Ett beslut i Sverige om beslag eller kvarstad eller ett beslut om förverkande ska, om beslutet meddelas inom ramen för internationellt straffrättsligt samarbete, gälla framför ett beslut om frysning enligt denna lag. Detsamma gäller ett beslut om att i Sverige verkställa ett motsvarande beslut som har meddelats i en annan stat.

Ordförklaring

3 § Med frysning avses i denna lag ett enligt lagen meddelat beslut som innebär

1. ett förbud för den som anges i beslutet och någon som avses i 5 § att förfoga över sina tillgångar, och
2. ett förbud för var och en att tillhandahålla tillgångar till den som anges i beslutet eller till någon som avses i 5 §.

Beslut om frysning

4 § Om det behövs för att förhindra fortsatt brottslighet av likartat slag får ett beslut om frysning meddelas för den som

1. skäligen kan misstänkas för brott enligt terroristbrottslagen (2022:666),
2. har dömts för brott enligt terroristbrottslagen, eller

3. på grund av innehållet i utländsk brottsutredning eller dom skäligen kan misstänkas för att i annan stat ha begått brott som motsvarar brott enligt terroristbrottslagen.

5 § Ett förbud mot att förfoga över tillgångar gäller inte bara egendom som tillhör den som beslutet om frysning avser, utan även egendom som

1. tillhör juridiska personer som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av någon som avses i 4 §,
2. tillhör fysiska eller juridiska personer som agerar i stället för någon som avses i 4 § eller punkten 1 eller på uppdrag av sådana personer, eller
3. utgör avkastning av egendom som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av någon som avses i 4 § eller punkterna 1 eller 2.

6 § Ett förbud mot att tillhandahålla tillgångar till de fysiska eller juridiska personer som avses i 4 eller 5 § gäller var och en.

7 § Vid prövningen av om beslut om frysning ska meddelas, ska vad som sägs i 5 § förvaltningslagen (2017:900) om legalitet, objektivitet och proportionalitet tillämpas.

8 § Beslut om frysning meddelas av åklagaren. Åklagaren får avvakta med att meddela beslut om beslutet är till men för utredning eller lagföring av den brottslighet misstankarna avser eller för arbete med att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra sammanhängande eller likartad brottslighet.

Om förutsättningarna enligt 4 § är uppfyllda får åklagaren fatta beslut på begäran av behörig myndighet i en annan stat.

Beslutet gäller omedelbart. Beslutet ska snarast möjligt kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och delges den som beslutet avser.

Förfarandet hos åklagaren

9 § Vid åklagarens handläggning av ärenden enligt denna lag ska följande bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900) tillämpas:

- 6 § om service,
- 7 § om tillgänglighet,
- 8 § om samverkan,
- 9 § om utgångspunkter för handläggningen,
- 10 § om partsinsyn,
- 13 § om tolkning och översättning,
- 14 och 15 §§ om ombud och biträde,
- 23 § första stycket om utredningsansvaret,
- 24 § om när man får lämna uppgifter muntligt,
- 27 § om dokumentation av uppgifter, och
- 36 § om rättelse av skrivfel och liknande.

Bestämmelserna i 10 § förvaltningslagen om partsinsyn ska tillämpas först när ett beslut enligt 4 § har meddelats.

10 § En åklagare får anlita biträde av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen vid utredning av frågor om frysning av tillgångar enligt denna lag. Åklagaren får också ge en polisman i uppdrag att vidta en viss

åtgärd som hör till utredningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens karaktär.

Vid förhör ska följande bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken tillämpas:

– 4 § om objektivitet,
– 6 § om rätten att hålla förhör,
– 7 § om hämtning till förhör,
– 9 § om skyldighet att stanna kvar för förhör,
– 9 a och b §§ om tillfälligt omhändertagande av kommunikationsutrustning,
– 10 § om vem som får närvara vid förhör,
– 11 § om rätt att ställa frågor vid förhör, och
– 12 § om förbud mot otillbörliga åtgärder under förhör.

Vid tillämpningen av 23 kap. 4 och 11 §§ rättegångsbalken ska bestämmelserna om den som är misstänkt i stället avse den som beslutet om frysning avser.

11 § En åklagares beslut i fråga om frysning ska vara skriftligt och ange följande:

– vem beslutet avser,
– om förbud ska gälla och, i så fall, förbudets innebörd,
– skälen för beslutet,
– de bestämmelser som åberopas, och
– när beslutet fattades och vem som fattade beslutet.

Av beslut om frysning ska det också framgå

– att det finns en möjlighet att begära undantag från förbudet enligt 14 §, och
– att det finns en möjlighet att överklaga beslutet till domstol enligt 15 §.

Upphävande av beslut

12 § Om det inte längre finns skäl för ett beslut om frysning ska åklagaren omedelbart häva beslutet.

Åklagaren ska också häva beslutet om den som beslutet avser blir föremål för frysning enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska unionen.

Beslutet om hävning ska snarast möjligt kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och delges den som beslutet avser.

Omprövning av beslut

13 § Åklagaren ska med högst sex månaders mellanrum räknat från dagen för beslutet ompröva ett beslut om frysning.

Dessutom ska åklagaren snarast möjligt ompröva ett beslut om frysning om en behörig myndighet i en annan stat, vars begäran ligger till grund för beslutet, begär att beslutet ska upphävas.

Undantag från beslut

14 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, på begäran av den som beslutet avser, i enskilda fall besluta om undantag från ett beslut om frysning, om det är nödvändigt för att tillgodose

grundläggande behov eller, om det finns särskilda skäl, för att betala extraordinära kostnader.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från beslut om frysning enligt 4 §.

Överklagande

15 § Den som genom ett beslut om frysning har förbjudits att förfoga över tillgångar får överklaga åklagarens beslut enligt denna lag. Rätten att överklaga gäller även den som enligt 5 § fått sina tillgångar frysta genom beslutet. Rätten att överklaga är inte inskränkt till viss tid.

Överklagandet prövas av den tingsrätt som är behörig att handlägga ett åtal som rör de brottsmisstankar som beslutet om frysning grundar sig på eller, om beslutet grundar sig på en dom, den tingsrätt som har meddelat domen. Grundar sig beslutet på ett utländskt förfarande ska målet tas upp av Stockholms tingsrätt.

16 § Ett överklagande ska göras skriftligen till den tingsrätt som enligt 15 § ska pröva överklagandet och innehålla de uppgifter som anges i 5 § första och andra styckena och 7 § lagen (1996:242) om domstolsärenden. Överklagandet ska dock ges in till åklagaren. Åklagaren ska med ett eget yttrande snarast möjligt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till tingsrätten, utom i de fall åklagaren beslutar att häva beslutet om frysning.

17 § Tingsrätten ska avgöra ärendet snarast möjligt och, om det inte finns något synnerligt hinder mot det, senast inom en vecka från det att överklagandet kom in till tingsrätten. Sammanträde ska hållas om någon part begär det och det inte är uppenbart att det inte behövs.

Klaganden har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Vid rättens handläggning av ett överklagande gäller i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Om sammanträde ska hållas ska åklagaren dock alltid kallas.

Offentligt biträde

18 § Vid överklagande ska rätten förordna ett offentligt biträde för den som beslutet om frysning avser, om det inte måste antas att det saknas behov av biträde. Frågan om förordnande ska prövas snarast möjligt.

Straff

19 § Den som uppsåtligen bryter mot ett beslut om frysning enligt 4 § döms till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Den som begår gärningen av grov oaktsamhet döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar enligt denna paragraf. Det ska inte heller dömas till ansvar för anstiftan av eller medhjälp till en gärning som avses i denna paragraf.

Förverkande

20 § Utbyte av brott enligt 19 § ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

21 § Egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt 19 § eller som har kommit till genom ett sådant brott får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt 19 §, om brottet har fullbordats, och egendom som någon har tagit befattning med på ett sådant sätt som utgör brott enligt 19 §.

I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

2.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 5 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 kap.	
5 §[1]	
I de fall som avses i 3 § 2, 3 och 5 är svensk domstol behörig endast om gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten (dubbel straffbarhet). Om brottet har begåtts på flera staters område är kravet på dubbel straffbarhet uppfyllt om gärningen är straffbar enligt lagen på någon av gärningsorterna. Det får inte dömas till påföljd som är strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten.	
Första stycket gäller inte	
1. om brottet har begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig,	
2. om brottet har begåtts vid tjänstgöringen av någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell militär insats eller i internationell civil krishantering,	
3. brott för vilket det lindrigaste straff som är föreskrivet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller mer, och	
4. brott som avses i	
a) 4 kap. 1 a, 4 c och 4 e §§ och 16 kap. 10 a § första stycket 1 och sjätte stycket eller försök till sådana brott,	
b) 4 kap. 4 § andra stycket varigenom någon förmåtts att ingå ett sådant äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som avses i 4 c § eller försök till sådant brott,	
c) 6 kap. 1–6, 8, 9 och 12 §§ eller försök till brott enligt 6 kap. 1, 2, 4–6, 8, 9 och 12 §§, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år,	
d) 14 kap. 6 § eller försök till sådant brott,	
e) 22 kap. 6 a och 6 b §§,	
f) 2 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor, *eller*	f) 2 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor,
g) 8 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner.	g) 8 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner*, eller*
	h) 16 § lagen (2023:000) om frysning av tillgångar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

[1] Senaste lydelse 2022:310.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner

dels att 7 och 8 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 5 a och 5 b §§, och närmast före 5 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Interimistiska beslut
	5 a §
	Om Förenta nationernas säkerhetsråd eller någon sanktionskommitté under säkerhetsrådet beslutar om frysning och beslutet ska genomföras av Europeiska unionen genom ändring i en redan antagen förordning om ekonomiska sanktioner, ska Finansinspektionen snarast möjligt besluta om motsvarande åtgärder.
	Beslutet ska snarast möjligt kungöras i Post- och Inrikes Tidningar.
	Beslutet ska gälla till dess sanktionerna genomförs av Europeiska unionen.
	5 b §
	Finansinspektionens beslut enligt 5 a § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.
	Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.
7 §	
Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för särskilda fall medge undantag från förbud som har meddelats enligt 4 §.	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för särskilda fall medge undantag från förbud som har meddelats enligt 4 § *eller beslut som har meddelats enligt 5 a* §.
8 §[1]	
Den som uppsåtligen bryter mot förbud som har meddelats enligt	Den som uppsåtligen bryter mot förbud som har meddelats enligt

[1] Senaste lydelse 2010:435.

4 § döms till böter eller till fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Den som har begått gärningen av grov oaktsamhet döms till böter eller till fängelse i högst sex månader.	4 § *eller beslut som har meddelats enligt 5 a* § döms till böter eller till fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Den som har begått gärningen av grov oaktsamhet döms till böter eller till fängelse i högst sex månader.

Första stycket gäller också den som bryter mot förbud i förhållande till en stat eller ett område utanför Europeiska unionen eller mot förbud i förhållande till fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter i en förordning om ekonomiska sanktioner som

1. har beslutats av Europeiska unionen med stöd av artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, eller
2. har beslutats av Europeiska gemenskapen antingen före den 1 november 1993 med anledning av ett sådant beslut eller en sådan rekommendation som avses i 1 § första stycket 1, eller före den 1 december 2009 med stöd av artikel 60 eller artikel 301, eller någon av dessa artiklar i kombination med artikel 308, i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Till ansvar enligt denna paragraf ska inte dömas om brottet är ringa. Till ansvar ska inte heller dömas för anstiftan av eller medhjälp till en gärning som avses i denna paragraf.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

3 Ärendet och dess beredning

I september 2015 gavs en särskild utredare i uppdrag att analysera behovet av åtgärder och författningsändringar för att Sverige på sanktionsområdet ska leva upp till de skyldigheter att vidta åtgärder som följer av Förenta nationernas (FN) säkerhetsråds resolutioner, särskilt resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner, samt resolution 1373 (2001). I uppdraget ingick även att 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, (se dir. 2015:91). Utredningen antog namnet 2015 års sanktionslagsutredning.

Sedan utredningstiden förlängts genom tilläggsdirektiv redovisades uppdraget i mars 2018 i betänkandet Ekonomiska sanktioner mot terrorism (SOU 2018:27). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (regeringen.se) och i Utrikesdepartementet (UD2018/09711).

Under beredningen av sanktionslagsutredningens förslag i Regeringskansliet konstaterades ett behov av visst ytterligare underlag i frågan om hur ett ärende om frysning av tillgångar ska handläggas. I juni 2021 fick en utredare därför i uppdrag att komplettera förslagen i 2018 års betänkande med förslag om hur en åklagare ska förfara när frågan om frysning av tillgångar aktualiseras (UD2021/09335).

I november 2021 överlämnade utredaren promemorian Kompletterande bestämmelser till förslag om ekonomiska sanktioner mot terrorism (Ds 2021:33). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 4*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 5*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning av remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (regeringen.se) och i Utrikesdepartementet (UD2021/15759).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 4 maj 2023 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen i *bilaga 7*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 8*. Lagrådets synpunkter och förslag behandlas i avsnitt 8.1, 8.2, 8.4.1, 8.4.2, 8.5.2 och 8.8 och i författningskommentaren. Regeringen har följt Lagrådets förslag. I förhållande till lagrådsremissen har dessutom vissa mindre språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

4 En översikt av sanktionssystemet

4.1 Allmänt om internationella sanktioner

De sanktioner som gäller i Sverige är beslutade av FN eller Europeiska Unionen (EU). Sverige har inte några egna, nationellt beslutade sanktioner. Sanktioner innebär att begränsningar införs i handlingsfriheten t.ex. för en regering, enheter (t.ex. företag), personer, en grupp eller en organisation genom ett unilateralt beslut av en stat eller ett kollektivt beslut av stater. Detta sker för att på fredlig väg försöka påverka regeringens, enhetens eller andras beteende genom olika ekonomiska och politiska åtgärder. Syftet kan vara att främja fred och säkerhet, försvara demokratiska principer och mänskliga rättigheter, förhindra användning och spridning av massförstörelsevapen eller kemiska vapen, förhindra cyberattacker eller bekämpa terrorism. Sanktioner skiljer sig från andra utrikespolitiska instrument genom att de är rättsligt reglerade. Brott mot sanktioner kan medföra straff.

Sanktionsinstrumentet är inte statiskt utan står under ständig utveckling. Fram till början av 1990-talet var internationella sanktioner generella och riktades enbart mot stater i form av t.ex. handels- och vapenembargon. Sedan det uppmärksammats att generella sanktioner ofta orsakar stort lidande för civilbefolkningen, utan att nämnvärt påverka de ansvariga politiska ledarna, utvecklades i stället riktade sanktioner. Genom att de direkt träffar de personer som bär ansvaret för en viss politik eller handling och skonar befolkningen i övrigt anses de riktade sanktionerna generellt vara mer humana men ändå effektiva. Med riktade sanktioner avses numera främst frysning av ekonomiska tillgångar innefattande tillgängliggörandeförbud samt reserestriktioner och individuella vapenembargon. Sådana individuellt riktade åtgärder är numera vanligast. Det är också sådana åtgärder som har kommit att användas mot misstänkta terrorister och terroristorganisationer.

4.2 FN-sanktioner

Enligt kapitel VII i Förenta nationernas stadga (FN-stadgan) kan FN:s säkerhetsråd under vissa förhållanden med bindande verkan för medlemsstaterna anta resolutioner om bl.a. sanktioner av icke militär natur i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Sådana resolutioner kan innehålla både beslut och icke-bindande rekommendationer.

I fråga om sanktioner av icke militär natur anges i FN-stadgan att åtgärderna kan innefatta fullständigt eller partiellt avbrytande av ekonomiska förbindelser, järnvägs-, sjö-, luft-, post-, telegraf- och radioförbindelser samt annan samfärdsel, liksom också avbrytande av diplomatiska förbindelser (artikel 41). Alla slags sanktioner som inte innefattar vapenmakt anses falla under artikeln. Först om säkerhetsrådet anser att åtgärder enligt artikel 41 skulle bli eller redan har visat sig vara otillräckliga, kan rådet besluta om militära åtgärder under artikel 42.

För att säkerhetsrådet ska kunna fatta beslut om sanktioner krävs bifall av minst nio av dess femton medlemmar, däribland de fem ständiga medlemmarna (artikel 27.3). I praktiken innebär det att det krävs att en ständig medlem inte aktivt röstar emot, eftersom en nedlagd röst inte hindrar ett beslut. Säkerhetsrådets beslut är folkrättsligt bindande för FN:s medlemsstater (artikel 25).

När säkerhetsrådet beslutar om internationella sanktioner tillsätter det normalt en sanktionskommitté, med mandat att övervaka hur medlemsstaterna genomför sanktionerna. I sanktionskommittén ingår samma medlemsstater som i säkerhetsrådet. Sanktionskommittéer kan även ha mandat att sprida information, utfärda riktlinjer om hur sanktioner ska tillämpas, utvärdera dessas effektivitet samt rapportera till säkerhetsrådet. Om det är fråga om riktade sanktioner kan en sanktionskommitté också ha mandat att föra och kontinuerligt uppdatera en lista med namn på de som ska vara föremål för sanktionerna.

Med den syn på folkrättsliga förpliktelser som råder i Sverige gäller att ett beslut av säkerhetsrådet är bindande för Sverige som stat, men att det inte direkt kan grunda rättigheter eller skyldigheter för enskilda fysiska eller juridiska personer. Detta är ett resultat av att Sverige tillämpar den s.k. dualistiska principen, som innebär att det krävs att resolutionerna genomförs, dvs. omvandlas till lag, antingen direkt i form av svensk lag eller via EU-rätt som är direkt tillämplig i Sverige.

4.3 EU-sanktioner

Europeiska unionen (EU) kan besluta om restriktiva åtgärder (sanktioner) inom ramen för de särskilda bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) som regleras i kapitel 2 i avdelning V i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). Det kan ske antingen genom beslut om att gemensamt genomföra FN-sanktioner eller genom självständiga beslut om sanktioner, s.k. EU-autonoma sanktioner. Det förekommer också att beslutet genomför FN-sanktioner, men samtidigt bygger på dessa med autonoma delar.

Beslut om internationella sanktioner antas av Europeiska unionens råd, nedan rådet, enligt artikel 29 i EU-fördraget. Ett sådant rådsbeslut utgör motsvarigheten till en gemensam ståndpunkt före Lissabonfördragets ikraftträdande. Enhällighet krävs som huvudregel för ett sådant beslut (artikel 31 i EU-fördraget).

Enligt artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) får rådet besluta att ekonomiska och finansiella förbindelser med ett eller flera tredjeländer helt eller delvis ska avbrytas eller begränsas. Rådet får också, enligt samma artikel, besluta om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater. De restriktiva åtgärder som vidtas med stöd av artikel 215 i EUF-fördraget ska innehålla nödvändiga rättsliga garantier.

Ett rådsbeslut om att sanktioner ska genomföras är, liksom en tidigare gemensam ståndpunkt, inte direkt tillämpligt i Sverige. Ett rådsbeslut på sanktionsområdet ges effekt antingen genom nationell lagstiftning, eller, för det fall beslutsinnehållet faller inom EU:s kompetens, en efterföljande

EU-förordning. En förordning är i sin tur direkt tillämplig i Sverige. När det inte finns några EU-beslutade sanktioner, eller då EU har beslutat om sanktioner men inte har egen kompetens att operativt genomföra det som beslutats, bör varje medlemsstat anses ha rätt att, i enlighet med sin nationella rättsordning, genomföra sanktioner på det nationella planet.

Om ett rådsbeslut som antagits i enlighet med Gusp-bestämmelserna i EU-fördraget föreskriver att de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett eller flera tredjeländer helt eller delvis ska avbrytas eller begränsas, genomförs detta av unionen genom antagande av förordningar. Den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik och Europeiska kommissionen, nedan kommissionen, ska i ett sådant fall gemensamt lägga fram förslag till åtgärder enligt artikel 215 i EUF-fördraget. Åtgärderna antas sedan med kvalificerad majoritet av ministerrådet i form av en EU-förordning. Ministerrådet är skyldigt att underrätta Europaparlamentet om detta.

Genom Lissabonfördraget har också en ny rättslig grund införts i artikel 75 i EUF-fördraget. Den ligger utanför Gusp och öppnar för åtgärder mot kapitalrörelser och betalningar i syfte att förebygga och bekämpa terrorism samt därmed sammanhängande verksamhet. Bestämmelsen ger Europaparlamentet och rådet en möjlighet att genom förordningar fastställa en ram för åtgärderna i fråga. Det ankommer sedan på rådet att, på förslag av kommissionen, närmare besluta om åtgärder för att genomföra detta. De restriktiva åtgärder som kan vidtas med stöd av artikel 75 i EUF-fördraget ska även kompletteras med nödvändiga rättsliga garantier. Med stöd av artikel 75 skulle EU således kunna besluta om sanktionsliknande åtgärder gentemot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater, även om föremålen för sanktionerna befinner sig inom unionens eget område. Någon EU-lagstiftning på denna grund har dock ännu inte initierats.

4.4 Genomförandet av internationella sanktioner i Sverige

Lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen) är en fullmaktslag som ger regeringen ett bemyndigande att snabbt genomföra beslut från FN och EU om internationella sanktioner. Vidare innehåller lagen bestämmelser som straffbelägger brott mot förbud som regeringen har meddelat med stöd av detta bemyndigande, och mot förbud som har meddelats i EU-förordningar om internationella sanktioner. De sistnämnda ålägger EU:s medlemsstater att fastställa regler om påföljder för överträdelser av sådana förbud. Sanktionslagen innehåller också vissa definitioner samt bestämmelser om förverkande, avvisning och tvångsmedel m.m.

Av 3 § sanktionslagen framgår under vilka omständigheter regeringen får besluta om sanktioner som behöver genomföras i Sverige. Enligt paragrafens första stycke får det ske med anledning av dels internationella sanktioner som har beslutats eller rekommenderats av FN:s säkerhetsråd i enlighet med FN-stadgan, dels sådana internationella sanktioner som har beslutats i överensstämmelse med de särskilda bestämmelserna om den

gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i EU-fördraget, vilka liksom FN-sanktioner syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.

Förfarandet består formellt av två led. Regeringen förordnar att sanktioner enligt lagen ska genomföras och meddelar samtidigt närmare föreskrifter om hur detta ska ske. Sådana föreskrifter får enligt 4 § avse 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. Förordnandet upphör att gälla om det inte har överlämnats till riksdagen för godkännande inom en månad från det att regeringen meddelade förordnandet eller, om riksdagen inte har godkänt det, inom två månader från det att förordnandet överlämnades till riksdagen.

Efter Sveriges inträde i EU har bemyndigandet i sanktionslagen och den tidigare lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner behövt användas mera sällan eftersom majoriteten av sanktioner beslutade av FN eller EU genomförs på EU-nivå genom antagande av EU-förordningar som är direkt tillämpliga i Sverige. Däremot har straffstadgandet i 8 § sanktionslagen alltjämt fortsatt betydelse, genom att det inte bara kriminaliserar överträdelser av förbud som har meddelats av regeringen med stöd av lagen, utan också förbud som har beslutats av EU genom en EU-förordning.

5 Internationella sanktioner mot terrorism

Inom FN finns två sanktionsregimer vars syfte är att bekämpa och motverka terrorism. Med en sanktionsregim avses ett regelsystem som innebär att restriktiva åtgärder införs mot t.ex. personer, grupper eller enheter i ett särskilt syfte. Den ena sanktionsregimen inrättades genom FN:s säkerhetsråds resolution 1267 (1999) och har därefter utvecklats genom ett flertal efterföljande resolutioner. Under 2011 delades den s.k. 1267-regimen upp i två delar, varav en gäller åtgärder mot Isil (Daesh) och al-Qaida, och en gäller åtgärder mot talibanerna i Afghanistan.

Den andra sanktionsregimen mot terrorism inrättades genom säkerhetsrådets resolution 1373 (2001), som antogs efter terroristattackerna i USA den 11 september 2001. Den s.k. 1373-regimen avser åtgärder mot terrorism och finansiering av terroristhandlingar i allmänhet. Den är dock inte tillämplig på fall som omfattas av åtgärder enligt 1267-regimen.

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

5.1.1 Bakgrund

I oktober 1999 beslutade FN:s säkerhetsråd genom resolution 1267 (1999) att införa sanktioner mot talibanregimen i Afghanistan. Beslutet togs med stöd av kapitel VII i FN-stadgan. Säkerhetsrådet beslutade att alla FN:s medlemsstater skulle avbryta luftfartsförbindelserna med talibanerna, frysa deras tillgångar och se till att inga medel gjordes tillgängliga för dem. Genom resolutionen upprättades också en sanktionskommitté bestående av representanter för alla säkerhetsrådets medlemsstater. Sanktionskommitténs mandat bestod från början huvudsakligen i att övervaka sanktionernas genomförande och rapportera till säkerhetsrådet.

1267-regimen har sedan dess tillkomst utvecklats genom ett stort antal efterföljande resolutioner. Detta har inneburit ökad rättssäkerhet för de listade.

Nedan följer en kortfattad redogörelse för sanktionsregimens utveckling och sanktionskommitténs arbete. Endast de viktigaste reformerna av sanktionsregimen berörs.

5.1.2 Utvecklingen av 1267-regimen

Drygt ett år efter antagandet av resolution 1267 (1999) utvidgades 1267-regimen genom resolution 1333 (2000) till att även gälla Usama bin Ladin och al-Qaida samt personer och enheter med anknytning till dem. Sanktionskommittén fick mandat att föra en kontinuerligt uppdaterad lista över de personer och enheter som skulle omfattas av sanktionerna. Listan skulle baseras på information från stater och regionala organisationer. Förutom frysning av tillgångar slog resolutionen fast att det skulle vara förbjudet att ställa tillgångar till dessa personers eller enheters förfogande. Åtgärderna tidsbegränsades till ett år. Därefter skulle säkerhetsrådet ta ställning till om sanktionerna skulle förlängas.

Genom resolution 1390 (2002) anpassades sanktionerna på så sätt att de inte längre knöts till Afghanistan eller till någon annan stat eller något territorium, utan till de personer och enheter som tagits upp på 1267-kommitténs lista. Därmed skapades den första s.k. öppna sanktionsregimen, utan koppling till ett visst geografiskt område. Det beslutades att sanktionslistan i fortsättningen skulle föras under resolution 1390 (2002) och sanktionskommittén fick mandat att kontinuerligt uppdatera listan över personer och enheter vars tillgångar skulle frysas. Till skillnad från resolution 1333 (2000), som var tidsbegränsad till ett år, är resolution 1390 (2002) inte tidsbegränsad. Däremot ska säkerhetsrådet se över åtgärderna årligen och uppdatera sanktionslistan med relevant information.

Under 2011 beslutade FN genom resolution 1988 (2011) att skilja ut sanktionerna mot talibanerna och etablerade en egen sanktionsregim inriktad på situationen i Afghanistan (1988-regimen). Sanktionerna kom därefter, åtminstone formellt, att rikta sig mot landet Afghanistan. Sanktionsåtgärderna är dock desamma som tidigare. Vid delningen av

sanktionsregimen förde FN över de talibananknutna delarna av listan över dem som är föremål för sanktionerna till de nya afghanistansanktionerna.

De kvarvarande delarna av 1267-regimen kom genom resolution 1989 (2011) att omfatta sanktioner mot al-Qaida och därmed associerade personer och enheter. Alla gällande regler med uppdateringar samlades i denna resolution.

I december 2015 utökades sanktionsregimen mot al-Qaida genom säkerhetsrådsresolution 2253 (2015) till att uttryckligen omfatta även Isil (Daesh), vilket också kom att återspeglas i sanktionsregimens benämning. Sanktionsregimen benämns numera sanktionsregimen mot Isil (Daesh) och al-Qaida eller 1267/1989/2253-regimen eller kortfattat 1267-regimen.

5.1.3 Frysningsreglernas utformning

De sanktionsåtgärder som FN:s medlemsstater i dagsläget har en skyldighet att vidta i förhållande till Isil (Daesh) och al-Qaida utgörs av frysningsåtgärder, reserestriktioner och vapenembargon. Vad gäller de ekonomiska sanktionerna har medlemsstaterna enligt punkt 1 a i säkerhetsrådets resolution 2368 (2017), i förhållande till Isil (Daesh) och al-Qaida samt mot andra individer, grupper, företag och enheter med anknytning till dessa, en skyldighet att

> utan dröjsmål frysa dessa individers, gruppers, företags och enheters finansiella tillgångar och andra ekonomiska resurser, inbegripet de penningmedel som härrör från tillgångar som dessa eller personer som agerar i stället för eller på uppdrag av dem, direkt eller indirekt äger eller kontrollerar, och säkerställa att varken sådana penningmedel eller andra penningmedel, finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser direkt eller indirekt görs tillgängliga till förmån för dessa personer, av deras medborgare eller av andra personer som befinner sig på deras territorium.

Genom resolution 1452 (2002) infördes vissa undantag från skyldigheten att vidta frysningsåtgärder, vilka därefter har ändrats genom resolution 1735 (2006). Undantag från frysningsåtgärder kan beviljas av staterna för nödvändiga grundläggande utgifter som innefattar bl.a. betalning av livsmedel, hyra eller lån, mediciner och läkarvård, skatter och försäkringspremier, samt avgifter för allmänna nyttigheter. Även pengar som endast är avsedda för betalning av rimliga arvoden och ersättning för utgifter i samband med tillhandahållande av juridiska tjänster, eller för betalning av avgifter eller serviceavgifter för rutinmässig hantering eller förvaltning av frysta penningmedel eller ekonomiska resurser, kan omfattas av bestämmelsen.

Respektive medlemsstat måste underrätta sanktionskommittén om sin avsikt att bevilja ett humanitärt undantag. Sanktionskommittén har därefter tre dagar på sig att fatta beslut om den vill bestrida det nationella beslutet. Det är också möjligt att medge undantag för extraordinära utgifter.

Det finns även en möjlighet för den listförde att vända sig direkt till FN-sekretariatets kontaktpunkt för avlistning med en begäran om undantag, förutsatt att en sådan begäran dessförinnan har lämnats in till den berörda

medlemsstaten. Begäran om undantag ska därefter, sedan den kommunicerats med den berörda staten, lämnas till sanktionskommittén för beslut i frågan.

5.1.4 Sanktionskommitténs arbete med listningar och avlistningar

1267-kommitténs första lista med personer och enheter som bl.a. skulle få sina tillgångar frysta upprättades i mars 2001. Listan har därefter uppdaterats regelbundet. Sedan 2011, då 1267-regimen delades upp i två sanktionsregimer, hanteras listan i respektive regim av var sin sanktionskommitté.

Ändringar i 1267-kommitténs lista kan föreslås av stater och regionala organisationer. Beslut i kommittén om att lägga till (lista) eller ta bort (avlista) personer eller enheter från listan, kräver enhällighet. I resolution 1526 (2004) uppmanade säkerhetsrådet alla stater som anmäler nya namn på sanktionslistan att, i enlighet med kommitténs riktlinjer, bifoga information som slår fast individens koppling till Usama bin Ladin, al-Qaida eller talibanerna, och som styrker individens identitet. Det fanns dock inget krav på att sådan information skulle lämnas. Ett sådant krav infördes först genom resolution 1617 (2005) i vilken säkerhetsrådet beslutade att medlemsstater, när de föreslår ett namn till sanktionslistan, ska förse sanktionskommittén med en motivering som beskriver grunderna för förslaget. I resolutionen utvecklade säkerhetsrådet också rekvisitet ”associated with” (ha anknytning till) och beslutade att handlingar eller aktiviteter som indikerar att en individ, grupp, företag eller enhet har anknytning till Usama bin Ladin, al-Qaida, eller talibanerna, innefattar att

- delta i finansiering, planering, lokalisering, förberedelser, utförande av handlingar eller aktiviteter av, i samverkan med, under beteckning av, på vägnar av, eller till stöd för,
- förse, sälja eller överföra vapen och därtill relaterat material till,
- rekrytera till, eller
- på annat sätt stödja handlingar eller aktiviteter av al-Qaida, Usama bin Ladin eller talibanerna eller någon cell, filial, utbrytargrupp eller annan person med ursprung därifrån.

5.2 FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001)

Efter terroristattackerna i USA den 11 september 2001 antog FN:s säkerhetsråd den 28 september samma år resolution 1373 (2001). Syftet med resolutionen är att bekämpa terrorismen genom att identifiera och eliminera dess finansieringskällor. Till skillnad från resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner, som riktas mot Isil (Daesh) och al-Qaida och personer och enheter med anknytning till dem, riktas resolution 1373 (2001) mot terrorism och terrorister i allmänhet.

I punkt 1 c i resolutionen föreskrivs bl.a. att alla stater utan dröjsmål ska frysa penningmedel och andra finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser för personer som begår eller försöker begå terroristhandlingar

eller som deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar, för enheter som ägs eller kontrolleras av sådana personer, och för personer eller enheter som agerar på sådana personers eller enheters vägnar eller under deras ledning. Enligt punkt 1 d ska alla stater förbjuda sina medborgare samt varje person eller enhet som befinner sig i dessa stater att, direkt eller indirekt, göra penningmedel, ekonomiska tillgångar eller resurser eller finansiella eller andra besläktade tjänster, tillgängliga till förmån för personer som begår eller försöker begå terroristhandlingar eller som deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar, enheter som ägs eller kontrolleras direkt eller indirekt av sådana personer, och personer och enheter som verkar på sådana personers eller enheters vägnar eller under deras ledning.

Genom resolution 1373 (2001) upprättades också underorganet Counter-Terrorism Committee (CTC), bestående av representanter för säkerhetsrådets medlemsstater. CTC har bl.a. till uppgift att övervaka resolutionens genomförande. Till skillnad från sanktionskommittén för 1267-regimen har CTC dock inte fått i uppdrag att upprätta någon lista över vilka personer och organisationer som ska träffas av sanktionerna. Detta innebär att listning, i enlighet med de kriterier som har fastslagits i resolution 1373 (2001), ankommer på FN:s medlemsstater att själva ombesörja.

5.3 Genomförandet i EU av FN-sanktioner mot terrorism

5.3.1 Genomförandet av resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner

Inom EU genomförs i dag FN-sanktionerna mot Isil (Daesh) och al-Qaida genom rådets beslut (GUSP) 2016/1693 av den 20 september 2016 om restriktiva åtgärder mot Isil (Daish) och al-Qaida samt personer, grupper, företag och enheter som har samröre med dem och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2002/402/Gusp och rådets förordning (EG) nr 881/2002 av den 27 maj 2002 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med organisationerna Isil (Daish) och al-Qaida associerade personer och enheter. Genom rådets beslut (GUSP) 2016/1693 har EU även infört autonoma sanktioner mot Isil (Daesh) och al-Qaida, dvs. möjlighet att självständigt besluta om listningar utan föregående FN-beslut. Sådana listningar verkställs operativt genom rådets förordning (EU) 2016/1686 av den 20 september 2016 om införande av ytterligare restriktiva åtgärder mot Isil (Daish) och al-Qaida samt fysiska och juridiska personer, enheter eller organ som har samröre med dem.

När det gäller genomförandet av FN-sanktionerna mot Isil (Daesh) och al-Qaida är det förordning (EG) nr 881/2002 som är av särskilt intresse.

Artikel 1 i förordningen innehåller definitioner av begreppen penningmedel, ekonomiska resurser, frysning av penningmedel, frysning av ekonomiska resurser, sanktionskommitté och motivering.

Enligt artikel 2 i förordningen ska alla penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör eller ägs, förvaras eller kontrolleras, antingen direkt

eller indirekt, av en fysisk eller juridisk person, en enhet eller grupp eller ett organ som förtecknas i bilaga I, inbegripet av en tredje part som agerar på dess vägnar eller på deras uppdrag, frysas. Inga penningmedel eller ekonomiska resurser får direkt eller indirekt ställas till förfogande för, eller göras tillgängliga till förmån för, fysiska eller juridiska personer, enheter, grupper eller organ som förtecknas i bilaga I.

Den förteckning som det hänvisas till i bilaga I ska enligt artikel 2.3 omfatta de fysiska och juridiska personer, enheter, grupper och organ som angetts av FN:s säkerhetsråd eller sanktionskommittén som associerade med organisationerna Isil (Daesh) eller al-Qaida. Europeiska kommissionen, nedan kommissionen, har enligt artikel 7 befogenhet att vid behov ändra bilaga I, vilket sker genom att en genomförandeförordning antas.

Med anledning av EU-domstolens dom i Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, C-402/05, EU:C:2008:461 infördes en ny artikel 7a i förordningen, bestående av förfaranderegler för kommissionen när ändringar ska göras i förteckningen i bilaga I. Reglerna syftar till att säkerställa att den grundläggande rätten till försvar respekteras, särskilt rätten att bli hörd för den som beslutet berör.

Enligt artikel 7a ska den listade personen, enheten, gruppen eller organet utan dröjsmål underrättas om skälen för beslutet och ges tillfälle att lämna synpunkter i frågan (artikel 7a.2). Om synpunkter läggs fram ska kommissionen ompröva listningen och vidarebefordra synpunkterna till sanktionskommittén. Kommissionen ska meddela den berörda personen, enheten eller gruppen eller det berörda organet resultatet av sin prövning. Detta ska även vidarebefordras till sanktionskommittén. Vid omprövningen ska kommissionen biträdas av en kommitté och förfarandet ska följa de regler som framgår av artiklarna 5 och 11 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter (artiklarna 7a.3 och 7b). Om det lämnas in en ny begäran som grundar sig på nya väsentliga bevis för att avföra en person, enhet, grupp eller ett organ från bilaga I, ska kommissionen göra en ny prövning i enlighet med samma förfarande som framgår av artikel 7a.3 (enligt punkt 4 i samma artikel). Kommissionen ska också göra ändringar i bilagan om FN beslutar att avföra någon från listan eller ändrar identifieringsuppgifterna för den listförde (artikel 7a.5). Det finns alltså en möjlighet för de som listats att i vissa situationer begära omprövning av ett listningsbeslut. Listade personer och enheter kan också, vilket är fallet vid listningar enligt alla EU-förordningar om sanktioner, väcka talan vid tribunalen om ogiltigförklaring av den rättsakt om frysning som riktas mot dem. Tribunalens dom kan överklagas till EU-domstolen.

Vanligtvis tar det ett par dagar från det att en ny listning gjorts av sanktionskommittén till dess motsvarande ändring skett på EU-nivå.

Förordning (EG) nr 881/2002 innehåller också i artikel 2a bestämmelser om undantag från ett frysningsbeslut, bl.a. när det gäller medel som är nödvändiga för att täcka grundläggande utgifter, eller som är nödvändiga för att möta extraordinära utgifter. Beslut om sådana undantag fattas av

behöriga myndigheter i medlemsstaterna, för Sveriges del av Försäkringskassan.

EU:s genomförande av sanktionerna mot talibanerna i Afghanistan regleras i dag av rådets beslut 2011/486/GUSP av den 1 augusti 2011 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, grupper, företag och enheter med anledning av situationen i Afghanistan och rådets förordning (EU) nr 753/2011 av den 1 augusti 2011 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, grupper, företag och enheter med anledning av situationen i Afghanistan.

5.3.2 Genomförandet av resolution 1373 (2001)

FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) har genomförts av EU:s medlemsländer genom ett lagstiftningspaket bestående av två gemensamma ståndpunkter (rådets gemensamma ståndpunkt 2001/930/GUSP av den 27 december 2001 om bekämpande av terrorism och rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/GUSP av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism) som ligger till grund för rådets förordning (EG) nr 2580/2001 av den 27 december 2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism.

Till den gemensamma ståndpunkten 2001/931/GUSP finns en bilaga med en förteckning över personer, grupper och enheter som deltar i terroristhandlingar. Det är rådet som fattar beslut om vem som ska föras upp på listan. Besluten fattas med enhällighet. I artikel 1.4 i rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/GUSP finns regler för hur listan ska upprättas och vilka kriterier som ska tillämpas vid ett beslut att föra upp en person eller enhet på listan. Av artikel 1.4 framgår följande:

> Förteckningen i bilagan skall upprättas på grundval av exakta uppgifter eller fakta i det relevanta ärendet som visar att ett beslut har fattats av en behörig myndighet beträffande de personer, grupper eller enheter som avses, oavsett om det gäller inledande av undersökningar eller rättsliga åtgärder i fråga om en terroristhandling, försök att begå, deltaga i eller underlätta en sådan handling, grundat på bevis eller allvarliga och trovärdiga indicier eller en dom för sådana handlingar. Personer, grupper och enheter som enligt FN:s säkerhetsråd är knutna till terrorism eller mot vilka säkerhetsrådet har utfärdat sanktioner kan ingå i förteckningen.
>
> I denna punkt avses med *behörig myndighet:* en rättslig myndighet eller, om rättsliga myndigheter inte har behörighet på det område som omfattas av denna punkt, en likvärdig myndighet som är behörig på det området.

Den gemensamma ståndpunkten innehåller också bl.a. definitioner av begreppen terroristhandling och terroristgrupp samt vad som avses med personer, grupper och enheter som deltar i terroristhandlingar.

Förslag att föra upp en person, enhet eller grupp på listan kan lämnas av såväl medlemsländer som länder utanför EU. En begäran att tas bort från listan kan göras av de förtecknade personerna, grupperna och enheterna eller av det land som ursprungligen föreslog att de skulle föras upp på

listan, och varifrån bakomliggande beslut av behörig myndighet ofta härstammar.

Enligt artikel 1.6 i den gemensamma ståndpunkten ska namnen på de personer och enheter som finns i förteckningen till bilagan ses över med jämna mellanrum, minst en gång var sjätte månad, för att säkerställa att det finns en fortsatt risk för involvering i terroristhandlingar.

Listan omfattar såväl s.k. EU-externa som EU-interna terrorister och terroristorganisationer, varav de EU-interna är markerade med en asterisk. Det finns ingen definition av dessa begrepp. Avgörande för gränsdragningen anses allmänt vara om verksamheten har sina rötter, huvudsakliga aktiviteter och mål inom eller utanför EU:s territorium. Att en terrorist lever eller uppehåller sig på unionens område, eller till och med är medborgare i ett EU-land, behöver inte betyda att personen räknas som en EU-intern terrorist.

De EU-externa terroristerna och terroristorganisationerna omfattas av de åtgärder som fastställts i den gemensamma ståndpunkten och genomförs i förordning (EG) nr 2580/2001. Enligt förordningen ska alla penningmedel, andra finansiella tillgångar och ekonomiska resurser tillhörande dessa personer, grupper och enheter frysas. Vidare får inga penningmedel, finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser göras tillgängliga för dem, varken direkt eller indirekt.

De EU-interna terroristerna och terroristorganisationerna är endast föremål för det polisiära och rättsliga samarbete mellan medlemsstaterna, vilket följer av artikel 4 i den gemensamma ståndpunkten. Före Lissabonfördragets ikraftträdande rådde det nämligen delade meningar bland EU:s medlemsstater om EU hade behörighet att frysa tillgångar för sådana personer och organisationer. Genom tillkomsten av Lissabonfördraget och införandet av artikel 75 i EUF-fördraget i december 2009 upphörde rådets regelbundna översyn av de EU-interna listade. Därefter togs under 2010 ett politiskt beslut att behålla de EU-interna listade i bilagan till den gemensamma ståndpunkten. Sedan dess har det varken lagts till eller strukits några EU-interna personer eller enheter från listan.

De EU-interna personerna som är uppförda på listan utgörs idag av 31 personer kopplade till ETA. Därtill är 18 grupper och enheter listade, t.ex. Real IRA, Continuity Irish Republican Army och Tjugonde juli-brigaden.

Listningsförfarandet i bilagan till rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/GUSP hanterades ursprungligen av rådsarbetsgruppen CP931. Sedan EU under 2016 beslutade att införa autonoma sanktioner mot Isil (Daesh) och al-Qaida, inrättades rådsarbetsgruppen för tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism, COMET, som ska hantera listningsförfarandet för såväl rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/GUSP, som för de autonoma sanktionerna mot Isil (Daesh) och al-Qaida. Rådet beslutar om ändringar i förteckningen, vilka publiceras i Europeiska unionens officiella tidning (EUT). För varje person, grupp och enhet som omfattas av sanktionerna lämnar rådet även en motivering som förklarar hur kriterierna för att lägga till en post på förteckningen har uppfyllts.

5.4 Stärkt rättssäkerhet på sanktionsområdet

Tidigare förelåg stora rättssäkerhetsbrister i FN:s sanktionssystem mot terrorism. Några av de allvarligaste bristerna var att de listade inte fick reda på skälen till listningen, de hade ingen möjlighet att yttra sig eller begära någon form av rättslig överprövning av beslutet. Avsaknaden av direkta rättsmedel inom FN:s sanktionssystem mot terrorism ledde till att flera personer och organisationer väckte talan vid EU-domstolen om ogiltigförklaring av de EU-rättsakter som genomför FN-sanktionerna. EU-domstolen har därefter meddelat flera viktiga avgöranden på området, även beträffande EU:s egna terroristlistningar i rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/GUSP. Vissa av domarna har lett till förbättringar av procedurerna inom såväl FN-systemet som EU-systemet. Även Europadomstolen har meddelat avgöranden av vikt. Enligt EU:s grundläggande principer för användandet av restriktiva åtgärder ska EU anta sanktioner i full överensstämmelse med folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna.

Ett omfattande internationellt arbete med att förbättra rättssäkerheten på sanktionsområdet har bedrivits under åren och flera förändringar och förbättringar har skett. Sverige har, tillsammans med likasinnade stater, sedan 2001 varit drivande i arbetet med att förbättra rättssäkerheten i listningsförfaranden. De viktigaste rättssäkerhetsförbättringarna som har skett på FN-nivå när det gäller 1267-regimen är följande:

- Genom FN:s säkerhetsråds resolution 1730 (2006) inrättades en särskild kontaktpunkt vid FN-sekretariatet, till vilken den beslutet om listning berör direkt kan vända sig för att begära att bli avlistad. Kontaktpunkten ska fungera som en förmedlande instans särskilt i sådana fall där den listade inte har fått stöd av en medlemsstat att företräda sina intressen gentemot sanktionskommittén.
- Genom FN:s säkerhetsråds resolution 1822 (2008) beslutades att kortfattade motiveringar skulle publiceras för alla listningar. Vidare beslutade säkerhetsrådet att en total översyn av äldre listningar skulle ske. Genom dessa förändringar gjordes omfattande ändringar i sanktionskommitténs lista. Enligt resolutionen ska det göras en årlig översyn av de namn som funnits på listan i minst tre år.
- Genom FN:s säkerhetsråds resolution 1904 (2009) infördes flera reformer för att förbättra processen för listning och informationsutbyte ytterligare. Den reform som kom att väcka störst uppmärksamhet var inrättandet av en oberoende och opartisk ombudsperson. Ombudspersonen har mandat att se över begäran från listade personer, grupper och enheter om att bli avlistade och på basis av en egen analys av insamlad information lämna en rekommendation till sanktionskommittén rörande listningsbegäran. Införandet av ombudspersonen har således medfört en stor rättssäkerhetsförbättring. Sverige har därefter, tillsammans med gruppen av likasinnade stater, fortsatt att på olika sätt verka för att förbättra och stärka ombudspersonens mandat.

6 Financial Action Task Force (FATF och dess rekommendationer

6.1 Allmänt om FATF

FATF (Financial Action Task Force) är en mellanstatlig organisation som arbetar med att ta fram och besluta om internationella standarder för bekämpning av penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen.

FATF har i dag 39 medlemmar, inklusive Sverige. Två av medlemmarna är organisationer: Europeiska kommissionen och Gulfstaternas samarbetsråd. Dessutom finns det nio associerade medlemmar (regionala FATF-liknande organisationer), en observatör och ett antal observatörsorganisationer. Genom systemet med de regionala associerade medlemmarna får organisationens rekommendationer spridning till över 200 jurisdiktioner. Även organ som FN, Internationella valutafonden och Världsbanken m.fl. har ställt sig bakom rekommendationerna.

FATF:s standarder består av rekommendationer och tolkningsnoter samt en ordlista med tillämpliga definitioner. Grunden för organisationens arbete utgörs i dagsläget av 40 rekommendationer. FATF har inte mandat att granska hur genomförandet sker av sådana riktade ekonomiska sanktioner som beslutas inom andra FN-sanktionsregimer än just de som gäller finansiering av terrorism och spridning av massförstörelsevapen. Genomförandet av riktade ekonomiska sanktioner mot terrorism och finansiering av terrorism regleras i rekommendation 6. Rekommendationen avser såväl 1267- som 1373-regimen. Det finns även en rekommendation 7 som handlar om genomförandet av riktade ekonomiska sanktioner mot spridning av massförstörelsevapen. Den berörs inte särskilt inom ramen för detta lagstiftningsprojekt.

Genom sitt medlemskap i FATF har Sverige åtagit sig att leva upp till de krav som följer av rekommendationerna och att vidta åtgärder för att säkerställa att vi har ett effektivt system för bekämpning av penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen.

Medlemskapet innebär också att Sverige har åtagit sig att regelbundet genomgå utvärderingar av sitt system. En FATF-utvärdering sker dels genom att landets tekniska efterlevnad av standarderna utvärderas på grundval av skriftligt material, dels genom platsbesök där huvudfokus ligger på att utvärdera effektiviteten. Detta ställer i praktiken höga krav på en ändamålsenligt utformad lagstiftning. I tidigare utvärderingsrundor har granskningen huvudsakligen varit inriktad på hur länderna tekniskt lever upp till standarderna. I samband med att FATF reviderade sina standarder 2012 lyftes dock effektivitetsaspekten fram och jämställdes formellt med den tekniska. Sverige har varit föremål för fyra utvärderingar, varav två har färdigställts efter det att resolution 1267 (1999) och 1373 (2001) antogs, nämligen under 2006 och 2017.

6.2 FATF:s rekommendation 6

FATF:s rekommendation 6 har följande lydelse:

> Countries should implement targeted financial sanctions regimes to comply with United Nations Security Council resolutions relating to the prevention and suppression of terrorism and terrorist financing. The resolutions require countries to freeze without delay the funds or other assets of, and to ensure that no funds or other assets are made available, directly or indirectly, to or for the benefit of, any person or entity either (i) designated by, or under the authority of, the United Nations Security Council under Chapter VII of the Charter of the United Nations, including in accordance with resolution 1267 (1999) and its successor resolutions; or (ii) designated by that country pursuant to resolution 1373 (2001).

Till rekommendationen finns en tolkningsnot med 13 paragrafer. I de inledande paragraferna, som behandlar syftet med rekommendationen, påpekas bl.a. att riktade ekonomiska sanktioner är av förebyggande karaktär och syftar till att förhindra flödet av medel eller andra tillgångar till terrorister eller terroristorganisationer. Åtgärderna som medlemsstaterna har att vidta enligt rekommendation 6 kan komplettera ett straffprocessuellt förfarande, men får inte vara villkorade av ett sådant. Det framhålls också att medlemsstaterna, vid genomförandet av riktade ekonomiska sanktioner, måste respektera mänskliga rättigheter, rättsstatliga principer och erkänna oskyldiga tredje parters rättigheter (paragraf A2).

När det gäller utpekandet av vilka personer och enheter som ska omfattas av sanktionerna, dvs. vilka som ska listas, uttalas i tolkningsnoterna att medlemsstaterna ska ha tydliga och effektiva procedurer och mekanismer för att dels kunna identifiera och lämna förslag på vilka personer och enheter som ska listas enligt resolution 1267 (1999) samt efterföljande resolutioner, dels identifiera och lista personer som omfattas av resolution 1373 (2001), inbegripet möjligheten att lista personer och enheter på begäran av annan stat.

För dessa ändamål bör medlemsstaterna utse en myndighet eller en domstol som är behörig att föreslå listning till 1267-kommittén och 1988-kommittén samt som kan lista själv enligt resolution 1373 (2001) eller på förslag från en annan stat (paragraf B4).

Det beviskrav som ska tillämpas vid avgörandet av om en person eller enhet ska listas anges av FATF som ”reasonable grounds” eller ”reasonable basis”, i enlighet med hur detta beviskrav ska förstås i respektive medlemslands rättssystem. Beviskravet ska gälla i förhållande till om det finns anledning att misstänka eller anta att den person eller enhet som föreslås bli listad uppfyller kriterierna för listning i resolution 1373 (2001). Beviskravet ska vara detsamma oavsett om en person eller enhet ska listas på initiativ av den egna staten, eller om det avser en begäran om frysning från en annan stat (paragraf B4d). I de fall en begäran om frysning kommer från någon annan stat, ska den mottagande staten omgående avgöra om begäran stöds av ”reasonable grounds” enligt den mottagande statens rättssystem (paragraf B4b).

I tolkningsnoterna framhålls också medlemsstaternas skyldighet att genomföra riktade ekonomiska sanktioner beslutade av FN:s säkerhetsråd enligt kapitel VII i FN-stadgan utan dröjsmål, (”without delay”, paragraf C5).

Begreppet utan dröjsmål definieras i FATF:s ordlista såsom helst inom några timmar, från det att FN:s säkerhetsråd eller en sanktionskommitté under säkerhetsrådet har beslutat om listning. I praktiken har dock en praxis utvecklats inom FATF som innebär att ett dygn är rimlig tid för genomförande. Detta inte minst på grund av de tidsskillnader som finns globalt.

När det gäller 1373-regimen uppstår skyldigheten att vidta åtgärder så snart ”reasonable grounds” eller ”reasonable basis” finns i enlighet med resolution 1373 (2001). I FATF:s ordlista framhålls om begreppet ”without delay” att begreppet ska tolkas i ljuset av behovet av att förhindra förflyttning av penningmedel eller andra tillgångar som kan kopplas till terrorister och terroristorganisationer eller någon som finansierar terrorism.

Det finns också flera paragrafer i tolkningsnoten som handlar om avlistning och upphävande av frysning av tillgångar för avlistade personer, samt möjligheten att frigöra medel eller andra tillgångar för personer och enheter som fått sina tillgångar frysta. Varje land ska enligt rekommendationen utveckla och införa förfaranden för att pröva yrkanden om avlistning enligt vissa bestämda kriterier, som överensstämmer med internationella åtaganden och tillämpliga rättsprinciper, och upphäva frysningen av tillgångar för avlistade personer. För personer och enheter som är listade under 1267-regimen gäller att förfaranden och kriterier ska stämma överens med de som har antagits av 1267-kommittén och 1988-kommittén (tolkningsnot D7). För personer och enheter som är listade enligt resolution 1373 (2001) ska medlemsstaterna ha lämpliga förfaranden och mekanismer som möjliggör avlistning samt upphävande av ett beslut om frysning för de personer och enheter som inte längre uppfyller kriterierna enligt resolutionen. Det ska också finnas möjligheter för den som har fått sina tillgångar frysta att få beslutet överprövat av en domstol eller annan oberoende myndighet (paragraf D8). Om en person eller enhet med ett namn som är identiskt eller liknande en listad person/enhet fått sina tillgångar frysta, ska det finnas förfaranden för att upphäva frysningen efter kontroll av att den berörda personen eller enheten inte är den listade personen/enheten (paragraf D9). Varje land har också en skyldighet att frigöra frysta tillgångar som är nödvändiga för att tillgodose grundläggande mänskliga behov i enlighet med FN:s säkerhetsrådsresolution 1452 (2002) och efterföljande resolutioner (paragraf D10).

6.3 FATF:s utvärdering av Sverige

Inom ramen för den fjärde rundan av ömsesidiga utvärderingar av Sverige, vilken publicerades den 25 april 2017, bedömdes såväl Sveriges tekniska efterlevnad av FATF:s rekommendationer som effektiviteten av det svenska systemet. Sverige fick samma betyg som vid den tidigare

utvärderingen 2006 när det gäller den tekniska efterlevnaden av rekommendation 6, dvs. att Sveriges genomförande delvis stämmer överens med rekommendationen. De brister som särskilt påtalades och som tas om hand inom ramen för det här lagstiftningsärendet kan sammanfattas enligt följande:

- Genomförandet av riktade ekonomiska sanktioner enligt FN:s säkerhetsråds resolutioner 1267 respektive 1988 genomförs inte ”utan dröjsmål”.
- Vad gäller resolution 1373 (2001) finns ett glapp i EU:s genomförande eftersom frysningsbestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 2580/2001 och rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/GUSP inte gäller EU-interna terrorister.

Beträffande bedömningen av hur effektivt Sveriges system är när det gäller ”förebyggande åtgärder och ekonomiska sanktioner” fick Sverige betyget ”moderate”, vilket är det näst lägsta betyget på en fyrgradig skala. De brister som påtalades när det gäller den tekniska efterlevnaden av rekommendation 6 bidrog i hög utsträckning till det låga betyget.

Det bör noteras i sammanhanget att bedömningen av effektivitet på dessa områden även grundar sig på annat än Sveriges genomförande av rekommendation 6.

7 Genomförandet av resolution 1373, resolution 1267 och FATF:s rekommendation 6.

7.1 Behovet av åtgärder med anledning av resolutionerna och FATF:s rekommendation

Regeringens bedömning: För att Sverige ska uppfylla sina internationella förpliktelser enligt FN:s resolution 1373 (2001), resolution 1267 (1999) och FATF:s rekommendation 6 behövs nya regleringar.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Få remissinstanser har yttrat sig i frågan. De remissinstanser som har yttrat sig delar bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: FN:s medlemsstater har en skyldighet att genomföra riktade ekonomiska sanktioner beslutade av FN:s säkerhetsråd utan dröjsmål. För Sveriges del genomförs dessa på EU-nivå.

Inom ramen för FATF:s fjärde runda av ömsesidiga utvärderingar av Sverige, vilken publicerades den 25 april 2017, bedömdes såväl Sveriges tekniska efterlevnad av FATF:s rekommendationer som effektiviteten av det svenska systemet.

Såvitt gäller resolution 1373 (2001) påtalade FATF att det finns ett glapp i EU:s genomförande eftersom frysningsbestämmelserna i rådets

förordning (EG) nr 2580/2001 och rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/GUSP inte omfattar EU-interna terrorister.

FATF påtalade även att riktade ekonomiska sanktioner enligt FN:s säkerhetsråds resolutioner 1267 (1999) (och efterföljande resolutioner 1989 [2011] och 2253 [2015]), respektive 1988 (2011) inte genomförs ”utan dröjsmål”.

För att Sverige ska uppfylla sina internationella förpliktelser enligt FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) och FATF:s rekommendation 6 fullt ut, krävs att bestämmelser införs som gör det möjligt att nationellt frysa tillgångar för alla som omfattas av resolutionen, dvs. både EU-interna och EU-externa terrorister och terroristorganisationer (se avsnitt 7.2).

För att Sverige ska uppfylla kravet i resolution 1267 (1999) om att genomföra de sanktioner som FN har beslutat utan dröjsmål och FATF:s tolkning av vad detta innebär krävs det även bestämmelser som gör det möjligt att frysa tillgångar i enlighet med ett frysningsbeslut från FN i avvaktan på att beslutet genomförs av EU (se avsnitt 7.3).

7.2 En ny lag om frysning av tillgångar

Regeringens förslag: En ny lag om frysning av tillgångar ska införas. Lagen ska inte gälla de fysiska eller juridiska personer som i stället omfattas av frysningsåtgärder enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska unionen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Få remissinstanser har yttrat sig i frågan. De remissinstanser som har yttrat sig tillstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: I dagsläget genomförs resolution 1373 (2001) för Sveriges del på EU-nivå genom den gemensamma ståndpunkten 2001/931/GUSP och rådets förordning (EG) nr 2580/2001. När rättsakterna antogs rådde det delade meningar om EU inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) kunde besluta om sanktioner mot EU-interna terrorister och terroristorganisationer. Dessa omfattas således inte av gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP. Eftersom resolutionen förutsätter att FN:s medlemsstater ska frysa terroristers samtliga tillgångar som påträffas inom deras territorier finns det alltså en lucka i EU:s genomförande. Från EU har det konstaterats att det ankommer på medlemsstaterna att genomföra resolutionen för dessa personer.

I en förundersökning om brott kan åklagaren under vissa förutsättningar fatta beslut om kvarstad eller beslag. Ett beslut om kvarstad respektive beslag avser egendom till ett visst bestämt belopp alternativt ett specifikt föremål. Varken kvarstads-, beslags- eller penningbeslagsbesluten hindrar den misstänkte från att förfoga över andra tillgångar än de tillgångar som besluten avser. För att Sverige ska uppfylla de internationella åtaganden som följer av resolutionen behöver det finnas en möjlighet att förbjuda den som beslutet berör att förfoga över all sin egendom. Det behöver dessutom vara möjligt att förbjuda andra att tillhandahålla den beslutet berör ekonomiska tillgångar och finansiella tjänster.

Det finns därför ett behov av ny reglering som gör det möjligt att nationellt frysa tillgångar för alla som omfattas av resolution 1373 (2001), dvs. både EU-interna och EU-externa terrorister och terroristorganisationer.

De nya frysningsbestämmelserna kan antingen placeras i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen), eller i en ny, särskild lag. Sanktionslagen är i huvudsak en fullmaktslag, vilket talar emot att de nya bestämmelserna placeras i denna. Även det faktum att nationella frysningsbestämmelser behöver innefatta regler om bl.a. beviskrav och domstolsprövning medför att de nya bestämmelserna inte passar in i sanktionslagen. Bestämmelserna bör därför införas i en ny, särskild lag.

Om EU har kompetens på området genomförs ekonomiska sanktioner som har antagits av FN:s säkerhetsråd eller inom ramen för Gusp i allmänhet genom rådsförordningar. Dessa är bindande och direkt tillämpliga. Någon nationell lagstiftningsåtgärd är inte tillåten i de frågor som regleras av rådsförordningarna. Lagen ska således innehålla kompletterande bestämmelser till dessa rådsförordningar och inte gälla de personer som omfattas av frysningsåtgärder enligt en EU-förordning om ekonomiska sanktioner.

7.3 En ny bestämmelse om interimistiska beslut om frysning

Regeringens förslag: Det ska bli möjligt att i Sverige besluta om att tillfälligt frysa tillgångar och ekonomiska resurser för någon som har listats av FN:s säkerhetsråd eller en sanktionskommitté under säkerhetsrådet till dess att EU har genomfört listningen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Få remissinstanser har yttrat sig i frågan. De remissinstanser som har yttrat sig har inga invändningar eller tillstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: I dagsläget är frysning en av de mest använda sanktionsåtgärderna som beslutas av säkerhetsrådet eller en sanktionskommitté under detta.

För att en frysningsåtgärd ska vara effektiv krävs ett snabbt genomförande för att hindra att medel flyttas. Vissa länder har antagit regleringar som per automatik gör ändringar i FN:s sanktionslistor gällande i landet. Ett sådant förfarande är dock inte förenligt med den dualistiska princip som Sverige tillämpar vid genomförandet av folkrättsligt bindande förpliktelser. En ordning baserad på automatiskt genomförande gör det inte heller möjligt att genomföra ens en formell prövning av sanktionskommitténs listningar.

Det alternativ som finns att tillgå är att genom lag uppdra åt regeringen eller en myndighet att meddela interimistiska beslut om frysning som ska gälla fram till dess EU:s beslut i samma fråga träder i kraft. En sådan bestämmelse bör införas i sanktionslagen, eftersom denna reglerar Sveriges genomförande av internationella sanktioner, även om genom-

förandet sedan inträdet i EU huvudsakligen sker på EU-nivå. Beslutet ska gälla fram till dess EU har genomfört beslutet, dvs. fram till dess att den rättsakt som operativt genomför FN-listningen träder i kraft.

8 Utformningen av lagen om frysning av tillgångar

8.1 Frysningsbegreppet och förbudets omfattning

Regeringens förslag: Ordet *frysning* ska i lagen definieras som ett enligt lagen meddelat beslut som innebär

1. ett förbud för den som anges i beslutet och de fysiska och juridiska personer som avses i andra stycket att förfoga över sina tillgångar, och
2. ett förbud för var och en att tillhandahålla tillgångar till den som anges i beslutet eller till de fysiska eller juridiska personer som avses i andra stycket.

Ett förbud mot att förfoga över tillgångar ska inte bara gälla egendom som tillhör den som frysningsbeslutet avser, utan även egendom som

1. tillhör juridiska personer som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av den som beslutet avser,
2. tillhör fysiska eller juridiska personer som agerar i stället för den som beslutet avser eller någon som avses i punkten 1, eller på uppdrag av sådana personer, eller
3. utgör avkastning av egendom som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av den som beslutet avser eller någon som avses i punkterna 1 eller 2.

Ett förbud mot att tillhandahålla tillgångar till den beslutet avser eller de fysiska eller juridiska personer som avses i andra stycket gäller var och en.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Kommerskollegium* har yttrat sig i frågan om frysningsbegreppet och påtalar särskilt vikten av en harmoniserad tillämpning av detsamma, oavsett om frysning meddelats genom en EU-förordning eller ett nationellt beslut. Detta inte minst med tanke på de personer och organisationer som ska verkställa beslutet om frysning. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Svea hovrätt* och *Civil Rights Defenders* konstaterar att ett beslut om frysning har ett brett tillämpningsområde. Riksdagens ombudsmän (JO) pekar på att betydelsen av ”grupper eller enheter” och ”handlar i stället för” är oklara, vilket väcker en del frågor bl.a. vem som kan överklaga ett beslut om frysning. Behovet av att ta in dessa i lagtexten bör analyseras i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Även hovrätten och Civil Rights Defenders anser att det finns flera otydligheter som öppnar för godtyckliga bedömningar när det gäller vilka som omfattas

av lagen och att det är av stor vikt att otydligheterna avhjälps. Svea hovrätt påpekar även att eftersom ett beslut om frysning är en mycket ingripande åtgärd kan det ifrågasättas om intrånget i den enskildes rätt står i proportion till vad som kan uppnås med åtgärden.

Skälen för regeringens förslag: I resolution 1373 (2001) finns ingen definition av vad ”frysning av tillgångar” betyder. I Sverige finns sedan 2010 däremot en definition av ”frysning” i sanktionslagen. I förarbetena till den bestämmelsen (prop. 2009/10:97 s. 23–24) framhölls att ”frysning”, i enlighet med en i andra rättsliga instrument på sanktionsområdet vedertagen definition, omfattar olika tänkbara förfaranden med tillgångar och ekonomiska resurser. Med ”tillgångar” avses där finansiella tillgångar och ekonomiska förmåner av alla slag, t.ex. kontanter, inlåning hos finansiella institut, börsnoterade värdepapper, skuldinstrument, räntor, krediter och remburser. Med ”ekonomiska resurser” avses egendom av alla slag, materiell eller immateriell, lös eller fast, som inte utgör tillgångar, men som kan användas för att erhålla tillgångar, varor eller tjänster. Med ”frysning av tillgångar” avses ett förbud mot förfogande över och tillhandahållande av tillgångar för var och en, bestående i förhindrande av varje flyttning, överföring, förändring, användning, tillgång till eller hantering av tillgångar på ett sätt som skulle leda till en förändring av volym, belopp, belägenhet, ägandeförhållanden, innehav, art eller bestämmelse, eller till varje annan förändring som skulle göra det möjligt att utnyttja tillgångarna, inbegripet aktieförvaltning. Beslutet om frysning omfattar också ett förbud mot förfogande över och tillhandahållande av ekonomiska resurser, inbegripet försäljning, uthyrning eller inteckning, för att erhålla tillgångar, varor eller tjänster. Det ska framhållas att uppräkningarna ovan inte är uttömmande, utan enbart exemplifierande.

Ordet *frysning* i sanktionslagen bygger således på en vedertagen definition i internationella rättsliga instrument på sanktionsområdet. Som *Kommerskollegium* påpekar är det lämpligt att i svensk rätt använda den internationellt vedertagna definitionen, vilket skapar förutsättningar för en enhetlig tillämpning av frysningsreglerna i Sverige.

Ordet *frysning* används dock på fler ställen i svensk lagstiftning. Förutom i sanktionslagen förekommer det även i lagen (2005:500) om erkännande och verkställighet av frysningsbeslut i vissa fall, men med annan betydelse. En annan typ av frysning i form av föreläggande att bevara elektroniska uppgifter regleras i 27 kap. 16 a § rättegångsbalken (se prop. 2020/21:72 s. 21 f.). Den definition av *frysning* som används i sanktionslagen kan därmed inte anses vara så etablerad att det saknas behov av en definition i den nya lagen om frysning av tillgångar. De skäl som ansågs tala för att en definition skulle införas i sanktionslagen, talar även för en definition i den nya lagen. Betydelsen av *frysning* bör därför uttryckligen regleras i den nya lagen och definieras i linje med sanktionslagens definition.

Lagrådet påpekar att det inte är lätt att förstå vad som skiljer begreppen ”tillgångar” och ”ekonomiska resurser” åt. Exemplifieringarna tyder närmast på att bägge begreppen avser något slag av tillgångar. Lagrådet framhåller att lagstiftaren vid genomförandet av en internationell rättsakt i svensk rätt inte kan nöja sig med att i den svenska lagtexten ta in en översättning av vad som anges i den internationella rättsakten. Den

svenska lagtexten måste utformas så att den överensstämmer med vedertaget svenskt juridiskt språkbruk. Enligt Lagrådets mening är det mest ändamålsenligt att ersätta de två uttrycken med enbart ”tillgångar”. Regeringen bedömer att de relevanta bestämmelserna bör formuleras om i enlighet med Lagrådets förslag.

Lagrådet påpekar även att innebörden av frysningsbeslutet skulle bli lättare att förstå om skillnaden mellan förbudet att förfoga över och att tillhandahålla tillgångar tydliggörs redan i definitionen av begreppet frysning. Lagrådet föreslår även att skrivningen om syftet med förbudet får utgå. Definitionen av begreppet frysning bör formuleras om i enlighet med Lagrådets förslag.

Som *Svea hovrätt* påpekar är ett beslut om frysning en mycket ingripande åtgärd som innebär ett intrång i den enskildes rätt. Eftersom ett frysningsbeslut innebär en inskränkning av enskildas rätt att förfoga över sina tillgångar måste egendomsskyddet som följer av artikel 1 i protokoll nr 1 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och 2 kap. 15 § regeringsformen beaktas. Av konventionsbestämmelsen följer att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse. Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen finns ett skydd mot tvångsöverföring av egendom genom expropriation eller något annat sådant förfogande, men även ett skydd mot att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad. Ett frysningsbeslut innebär inte att den som förbjudits att förfoga över tillgångar förlorar äganderätten till egendomen. Beslutet innebär dock en inskränkning av rätten att förfoga över och fritt nyttja den. Det medför bl.a. att en fastighet inte får överlåtas. Användningen av egendom får dock inskränkas om det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Regeringen anser att det är angeläget att alla former av ekonomiskt stöd till terrorism motverkas. Enligt regeringens bedömning är syftet med bestämmelsen, dvs. att förhindra och motverka finansiering av terroristhandlingar ett sådant angeläget allmänt intresse som motiverar den inskränkning av egendomsskyddet som bestämmelsen innebär. Vid samtliga slag av ägarintrång gäller en proportionalitetsprincip som innebär att nödvändigheten av ett intrång måste balanseras mot det men den enskilde lider av intrånget (jfr ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753). Se närmare om regeringens överväganden om denna prövning när det gäller beslut om frysning enligt den föreslagna lagen i avsnitt 8.2. I sammanhanget kan även egendomsskyddet i artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som aktualiseras när det handlar om att tillämpa unionsrätten, nämnas. I stadgan anges att ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i tid. I stadgan anges vidare att nyttjande av egendom får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.

Förbudet mot förfogande över tillgångar ska enligt förslaget i lagrådsremissen inte bara gälla egendom som tillhör den som beslutet om frysning avser, utan även t.ex. egendom som tillhör juridiska personer, grupper eller enheter som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av den som beslutet avser eller som utgör avkastning av sådan egendom. Lagrådet anför att uttrycken ”grupper” och ”enheter” har sin förebild i sanktionslagen och har där motiverats med att såväl FN:s säkerhetsråd som

EU har beslutat om sanktioner mot grupper och enheter. Lagrådet uttrycker emellertid att en svensk sanktionsreglering måste passa in i en svensk rättslig kontext och enligt svensk rätt kan egendom bara ägas av fysiska eller juridiska personer. Regeringen konstaterar att syftet med den föreslagna lagen är att förhindra och motverka finansiering av terroristhandlingar i enlighet med vad som anges i resolution 1373 (2001). Enligt resolutionen ska alla stater frysa tillgångarna för enheter som ägs eller kontrolleras direkt eller indirekt av personer som begår eller försöker begå terroristhandlingar eller som medverkar i eller underlättar terroristhandlingar. Med enhet kan i det sammanhanget avses en juridisk person men även exempelvis en grupp som inte är en juridisk person enligt svensk rätt. Som Lagrådet påpekar kan egendom enligt svensk rätt inte ägas av enheter och grupper som inte är juridiska personer. Dessa bör därför inte omfattas av bestämmelserna i 5 § i den föreslagna lagen. Personer som tillhör eller är delaktiga i dessas verksamhet omfattas dock av förbudet mot att göra tillgångar tillgängliga.

Lagrådet anser vidare att det finns anledning att ytterligare klargöra vad som i detta sammanhang avses med ”ägs” och ”kontrolleras”. Med att en person direkt eller indirekt äger en juridisk person avses att personen innehar mer än 50 procent av rösterna i den juridiska personen eller har ett majoritetsintresse i denna, antingen själv eller via en annan juridisk person. Vid bedömningen av om en person direkt eller indirekt kontrollerar en juridisk person, antingen ensam eller enligt avtal med annan delägare eller tredje man ska bl.a. följande beaktas.

- Att personen har rätt eller befogenhet att utse eller entlediga en majoritet av ledamöterna i den juridiska personens förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan.
- Att personen enbart genom utövandet av sin rösträtt har utsett en majoritet av de ledamöter i en juridisk persons förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan som har innehaft sina poster under innevarande eller föregående räkenskapsår.
- Att personen till följd av ett avtal med andra delägare ensam kontrollerar en majoritet av rösträtterna i den juridiska personen.
- Att personen har befogenhet att använda sig av rätten att utöva ett bestämmande inflytande över den juridiska personen enligt ett avtal med den juridiska personen, eller enligt en bestämmelse i dess stadgar.
- Att personen har befogenhet att använda sig av rätten att utöva ett bestämmande inflytande över den juridiska personen enligt ett avtal med den juridiska personen, eller enligt en bestämmelse i dess stadgar utan att vara innehavare av den rätten, exempelvis genom ett bulvanföretag.
- Att personen har rätt att använda alla eller delar av den juridiska personens tillgångar.
- Att personen leder den juridiska personen inom ramen för en koncernstruktur där den juridiska personen omfattas av koncernredovisning.
- Att personen solidariskt delar den juridiska personens ekonomiska förpliktelser eller garanterar dessa.

- Att personen är den som de facto har fattat beslut i sådana frågor som för den juridiska personens del ankommer på styrelsen eller den verkställande direktören, och därmed i realiteten har utövat bestämmanderätten i den juridiska personen, oavsett sin formella roll.

I rådets förordning (EG) nr 2580/2001 finns en liknande uppräkning. Om något av kriterierna ovan är uppfyllda ska personen anses kontrollera den juridiska personen, om inte motsatsen kan fastställas i det enskilda fallet.

Egendom som tillhör personer som agerar i stället för eller på uppdrag av den som beslutet avser eller egendom som utgör avkastning av sådan egendom ska också omfattas. *Riksdagens ombudsmän (JO)* anser att det är oklart vad som avses med vissa av dessa begrepp och att behovet av att ta in dem i lagtexten bör analyseras i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Även Svea hovrätt och *Civil Rights Defenders* efterlyser förklaringar av vad som avses med vissa ord som används i den föreslagna lagen. Genom att de aktuella bestämmelserna nu föreslås omfatta endast fysiska och juridiska personer bör Riksdagens ombudsmäns (JO), Svea hovrätts och Civil Rights Defenders farhågor om att begreppen ”grupper” och ”enheter” är oklara och riskerar att leda till godtyckliga bedömningar, vara undanröjda. Att någon agerar i stället för eller på uppdrag av en person innefattar t.ex. ett ombud eller en bulvan. Lagrådet ifrågasätter om avsikten är att varje utförande av uppdrag för den misstänktes räkning ska medföra att all uppdragstagarens egendom fryses och efterlyser ytterligare vägledning i detta avseende. Eftersom ett beslut om frysning innebär en inskränkning av enskildas rätt att förfoga över sina tillgångar måste intrånget balanseras mot det men den enskilde lider av intrånget. När det gäller uppdragstagare bör faktorer som om uppdraget har samband med den misstänkta brottsligheten och uppdragets omfattning vägas in i den bedömningen. Det är dock viktigt att ha syftet med frysningen i åtanke.

8.2 Förutsättningar för frysning

Regeringens förslag: Ett beslut om frysning ska få meddelas för den som skäligen kan misstänkas för brott enligt terroristbrottslagen. Ett beslut om frysning ska också få meddelas för den som har dömts för brott enligt terroristbrottslagen. Ett beslut om frysning ska även få meddelas för den som på grund av innehållet i en utländsk brottsutredning eller dom skäligen kan misstänkas för att i en annan stat ha begått brott som motsvarar brott enligt terroristbrottslagen. Vid prövningen av om beslut ska meddelas ska det som sägs i förvaltningslagen om legalitet, objektivitet och proportionalitet tillämpas.

För att ett frysningsbeslut ska få meddelas ska det alltid krävas att beslutet behövs för att förhindra fortsatt brottslighet av likartat slag.

Regeringens bedömning: Beslut om frysning bör inte fattas om det uppenbart strider mot grunderna för den svenska rättsordningen.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att ett beslut om frysning alltid ska meddelas

beträffande den som skäligen kan misstänkas för sådana handlingar som utgör brott eller har dömts för en gärning som är straffbar enligt numera upphävda lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen) eller lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen). Bestämmelsen är enligt utredningsförslaget alltså inte fakultativ i dessa delar. Utredningens förslag innehåller heller ingen regel om att frysningsbeslut ska få meddelas med ett utländskt förfarande som grund.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Även promemorians förslag bygger på de, vid tidpunkten för promemorians överlämnande alltjämt gällande, tre olika lagar som upphävdes när terroristbrottslagen (2022:666) trädde i kraft den 1 juli 2022.

Remissinstanserna: *Svea hovrätt*, *Malmö tingsrätt*, *Åklagarmyndigheten* och *Civil Rights Defenders* påpekar att ett frysningsbeslut är en ingripande åtgärd, vilket innebär att proportionalitetshänsyn behöver beaktas vid utformningen av en ny bestämmelse. Åklagarmyndigheten, *Riksdagens ombudsmän (JO)* och Svea hovrätt anser vidare att beviskravet är lågt ställt. Åklagarmyndigheten saknar också en möjlighet för beslutsfattaren i det enskilda fallet att göra en närmare bedömning och avvägning.

Ekobrottsmyndigheten förordar promemorians förslag framför utredningens, med hänvisning till att det av promemorians förslag uttryckligen framgår att frysningsbeslut får meddelas med rättsligt förfarande i annan stat som grund, vilket enligt myndigheten är att föredra. Svea hovrätt välkomnar promemorians förslag om att det i lagen ska klargöras att en förutsättning för frysning är att det behövs för att förhindra brottslighet av angivet slag.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Resolution 1373 (2001) innebär en folkrättslig förpliktelse att frysa tillgångar för den som skäligen kan misstänkas för terroristhandlingar i syfte att förhindra och motverka finansiering av terroristhandlingar och detta bör vara huvudinriktningen även när frysning regleras i svensk rätt. Det kan dock inte uteslutas att det uppstår situationer där det inte är nödvändigt eller lämpligt med beslut om frysning för att effektivt förhindra och motverka finansiering av terroristhandlingar. Faktorer som den enskildes situation och brottsmisstankens styrka och omfattning kan spela in. Beslut om frysning bör inte fattas om det uppenbart strider mot grunderna för den svenska rättsordningen (ordre public). Så kan vara fallet när en begäran från annan stat t.ex. grundar sig på en dom där grundläggande krav på rättssäkerhet inte respekterats eller personen klassats som terrorist därför att han eller hon företräder en annan politisk linje än den statens ledande företrädare representerar.

Ett frysningsbeslut är, som *Svea hovrätt*, *Malmö tingsrätt*, *Åklagarmyndigheten* och *Civil Rights Defenders* påpekar, en ingripande åtgärd. Det måste därför vara möjligt att väga nyttan av åtgärden mot det ingrepp i den enskildes rätt som åtgärden innebär. Bestämmelsen i den lag som nu föreslås bör därför vara fakultativ i denna del, dvs. att det inte ska vara obligatoriskt att meddela frysningsbeslut så snart de lagliga

förutsättningarna för frysning är uppfyllda. Det bör i stället finnas ett utrymme för beslutsfattaren att, mot det bakomliggande syftet med åtgärden, väga det men eller intrång i övrigt som frysning innebär för den enskilde. Det bör också tydliggöras att en förutsättning för ett frysningsbeslut är att det behövs för att förhindra fortsatt brottslighet av likartat slag.

Frågan är då vilka brottsmisstankar som ska kunna leda till ett frysningsbeslut. Enligt resolution 1373 (2001) ska tillgångar i korthet frysas för någon som begår, försöker begå, deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar. I resolutionen anges inte vad som avses med terroristhandling och FN har inte heller fullt ut kunnat enas om en definition av begreppet terrorism. Inom EU finns sedan 2002 en definition av ”terroristbrott” i rådets rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism (terrorismrambeslutet). Terrorismrambeslutet ersattes 2017 av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF (terrorismdirektivet). Definitionen av terroristbrott samt de gärningar som räknas upp i terrorismrambeslutet är identiska med vad som i rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/GUSP definieras som en terroristhandling. I rådets förordning (EG) nr 2580/2001, som syftar till att genomföra frysningsbestämmelserna i resolution 1373 (2001) hänvisas till definitionen av terroristhandling i den gemensamma ståndpunkten. Det är denna definition som tillämpas vid genomförandet av resolution 1373 (2001) på EU-nivå.

Terrorismrambeslutet genomfördes i svensk rätt genom den numera upphävda lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Eftersom definitionen av terroristbrott i terrorismrambeslutet överensstämmer med begreppet terroristhandling i den gemensamma ståndpunkten, och ryms inom begreppet terroristbrott som det används i terroristbrottslagen (2022:666), bör frysningsbestämmelsen i den förslagna lagen kopplas till definitionen av terroristbrott i terroristbrottslagen.

Frysningsbeslut bör kunna meddelas inte bara på grund av misstankar om terroristbrott enligt 4 § i terroristbrottslagen, utan även vid skälig misstanke om de övriga brotten enligt lagen, dvs. samröre med terroristorganisation (5 §), finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet (6 §), offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet (7 §), rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet (8 §), utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet (9 §) och resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet (10 §). Frysningsbeslut bör även kunna meddelas vid skälig misstanke om försök, förberedelse och stämpling till samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott, liksom försök till brott som avses i 5 eller 6 §, vilka är straffbelagda enligt 11 §. Effekten av ett frysningsbeslut är densamma oavsett vilken brottsmisstanke beslutet grundar sig på. Brott som t.ex. rekrytering till terrorism och finansiering av terrorism är kriminaliserade såsom fullbordade brott, trots att gärningarna som sådana egentligen utgör förberedande led i förhållande till terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Det framgår inte uttryckligen av rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/GUSP om frysning kan ske även på grundval av sådana brott med anknytning till terrorism. Syftet med den lag om frysning

av tillgångar som nu föreslås är dock inte att harmonisera densamma med EU-lagstiftningen, utan att se till att Sverige fullt ut ska uppfylla de internationella förpliktelser som följer av FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001), och de krav FATF ställer med anledning av rekommendation 6. I FATF:s definition av terroristhandling hänvisas till de internationella FN-konventioner som har utarbetats på terrorismområdet, vilka Sverige har tillträtt. De handlingar som omfattas av dessa konventioner motsvarar terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet enligt terroristbrottslagen.

Syftet med ett frysningsbeslut är preventivt och åtgärden avser att förhindra och motverka terroristhandlingar i alla dess former. Även de gärningar som i sig utgör förstadier till terroristbrott eller har anknytning till terrorism kan i slutänden få mycket stora skadeverkningar, vilket också motiverar att samtliga de i terroristbrottslagen uppräknade brotten ska kunna ligga till grund för ett frysningsbeslut. I sammanhanget kan även noteras att det den 1 juni 2023 har införts ett nytt brott i terroristbrottslagen, deltagande i en terroristorganisation (4 a §). Brottet innebär ett särskilt straffansvar för den som deltar i verksamheten i en terroristorganisation på ett sätt som är ägnat att främja, stärka eller understödja organisationen. Även ett sådant brott bör omfattas av den föreslagna lagen och därmed kunna ligga till grund för ett frysningsbeslut.

I resolution 1373 (2001) anges inte vilket beviskrav som ska tillämpas vid bedömningen av om det finns förutsättningar för ett frysningsbeslut. Enligt FATF:s tolkningsnot bör tröskeln läggas vid ”reasonable grounds” eller ”reasonable basis”, i enlighet med hur detta förstås i respektive medlemslands rättssystem. Bevisnivån ”som skäligen kan misstänkas för” torde i allt väsentligt motsvara kravet som följer av FATF:s rekommendation. Det är också naturligt att anknyta till detta lägre beviskrav som gäller vid tvångsåtgärder som kvarstad eller beslag. Med hänsyn till resolutionens syfte och FATF:s rekommendation bör, till skillnad mot vad bl.a. Åklagarmyndigheten anser, beviskravet inte sättas högre än så, trots att ett frysningsbeslut är mer ingripande än ett beslut om kvarstad eller beslag.

Den föreslagna lagen bör som ovan angetts kopplas till samtliga brott enligt terroristbrottslagen. Bestämmelsen bör därför utformas på så sätt att ett beslut ska gälla den som skäligen kan misstänkas för brott enligt den lagen.

Även ett utländskt straffrättsligt förfarande eller en utländsk dom ska kunna ligga till grund för ett svenskt frysningsbeslut. *Lagrådet* anför att den formulering som regeringen har föreslagit, dvs. att en person ”i en annan stat är skäligen misstänkt eller har dömts för brott som motsvarar brott enligt terroristbrottslagen” antyder att det är tillräckligt att en utländsk myndighet har funnit att personen är skäligen misstänkt eller att en utländsk domstol har dömt honom eller henne för något slags terroristbrott. Eftersom avsikten är att den svenska åklagaren även i dessa fall ska göra en självständig bedömning av om personen är skäligen misstänkt föreslår Lagrådet att detta får komma till tydligare uttryck i lagtexten. Regeringen delar Lagrådets bedömning att bestämmelsen bör omformuleras. Ett beslut om frysning ska alltså även få meddelas för den som på grund av innehållet i en utländsk brottsutredning eller dom skäligen kan misstänkas för att i en annan stat ha begått brott som motsvarar brott enligt terroristbrottslagen. I fråga om utländska

förhållanden ska det vara fråga om skälig misstanke om ett handlande som utgör brott enligt terroristbrottslagen. Det ska alltså vara möjligt att besluta om frysning även om det är fråga om utländsk reglering som skiljer sig något från den svenska så länge handlandet täcks av en svensk straffbestämmelse som kan läggas till grund för frysning. Se närmare om förfarandet i avsnitt 8.4.1.

Beslut om frysning har till syfte att förhindra att tillgångar kommer till användning för terroristhandlingar. Risken för att en person framöver kommer att använda sina tillgångar för terroristhandlingar upphör inte per automatik bara för att vederbörande har åtalats och dömts för brott. Den föreslagna lagen om frysning bör därför gälla också för personer som har dömts för brott enligt terroristbrottslagen, vars tillgångar bör kunna frysas även efter domen om det behövs för att förhindra fortsatt brottslighet av samma slag.

Det bör dock inte vara obligatoriskt att meddela frysningsbeslut för en person som har åtalats och dömts för terrorismrelaterad brottslighet, eftersom det kan finnas skäl att inte besluta om frysning för vederbörande. Så kan t.ex. vara fallet om lång tid förflutit mellan domen och de relevanta gärningarna och personen tagit tydligt och uppriktigt avstånd från sina tidigare handlingar. Ett krav på frysning efter dom skulle vidare i praktiken göra att tillgångar behövde frysas under mycket lång tid. En dom som fått laga kraft gäller ju tills vidare, såvida den inte undanröjs med hjälp av särskilda rättsmedel, t.ex. en ansökan om resning. Att enskildas tillgångar i princip skulle hållas frysta för evigt är inte godtagbart ur ett grundläggande fri- och rättighetsperspektiv. Frysningsbestämmelsen bör därför även i den här delen ges en fakultativ utformning.

Lagrådet påpekar att proportionalitetsprincipen, som har en så grundläggande betydelse i en lagstiftning av detta slag, bör ges en mer framskjuten placering än den har fått i lagrådsremissens förslag (se avsnitt 8.4.2). Lagrådet föreslår därför att hänvisningen till förvaltningslagens bestämmelse om legalitet, objektivitet och proportionalitet tas in i en egen paragraf. Regeringen instämmer i detta. Bestämmelserna bör formuleras i enlighet med Lagrådets förslag.

8.3 Val av beslutsmyndighet

Regeringens förslag: Beslut om frysning ska meddelas av Åklagarmyndigheten.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Få remissinstanser har lämnat synpunkter på utredningens förslag. *Åklagarmyndigheten* och *Ekobrottsmyndigheten* ifrågasätter dock lämpligheten av att välja åklagare som beslutsfattare och hävdar att detta skulle vara en helt ny beslutsfunktion som ligger utanför det straffprocessuella området. Åklagarmyndigheten ifrågasätter vidare om uppgiften att besluta om frysning är förenlig med åklagarens roll som förundersökningsledare. Samtidigt påpekar myndigheten att det kan finnas starka skäl att samla beslutsfattandet i frågor om terrorism, så att åklagare har full kontroll över de olika instrument som står till buds när det gäller att förhindra och bekämpa terrorism. Åklagarmyndigheten kan inte heller

se att någon annan myndighet har tillräcklig insyn i det brottsbekämpande arbetet mot terrorism för att dels besluta om frysning, dels göra en bedömning av om det finns anledning att avvakta med beslut om frysning när ett sådant kan äventyra en fortsatt utredning.

Riksdagens ombudsmän (JO) anser att beslut om frysning alltid måste ses som mycket ingripande och att det av rättssäkerhetsskäl bör övervägas om inte beslut som åklagare fattar alltid ska underställas domstol för prövning.

Skälen för regeringens förslag: Eftersom det för frysningsbeslutet är en central fråga om det finns skälig misstanke om brott bör beslut om frysning fattas av en myndighet som är väl förtrogen med sådana bedömningar. Åklagarmyndigheten har, i jämförelse med andra tänkbara beslutsmyndigheter, den största erfarenheten av att göra den typen av bedömningar. Frysning utgör visserligen inte ett straffprocessuellt tvångsmedel, men liknar åtgärder som beslag, förvar och kvarstad. Beslut om beslag fattas normalt under förundersökningen av polis eller åklagare, medan beslut om kvarstad meddelas av domstol. Syftet med ett förvarstagande är att den misstänkte ska skiljas från möjligheten att undanskaffa egendomen innan kvarstad beslutas. Ett beslut om frysning har ett preventivt syfte och beslutet måste, precis som beslut om beslag och förvar, kunna fattas snabbt för att tillgångar inte ska hinna förflyttas eller gömmas undan. Detta talar för att beslutsrätten bör anförtros åklagare.

Det finns visserligen situationer där domstol med mycket kort varsel har att fatta beslut efter ansökan av åklagare, t.ex. vid vissa hemliga tvångsmedel. Ett sådant system är emellertid inte jämförbart med ett beslut om frysning, eftersom tvångsmedlens hemliga karaktär medför att de som utsätts för dem inte kan ifrågasätta tillämpningen av tvångsmedelsanvändningen. Ett beslut om frysning blir känt för den vars tillgångar blir frysta och offentligt så snart beslutet är meddelat. Den beslutet berör får därmed tillfälle att yttra sig och det är först i detta skede som det framgår vilka eventuella invändningar som görs mot beslutet. För det fall en motsvarande ordning som vid prövning av vissa hemliga tvångsmedel skulle införas för frysningsbeslut, dvs. att beslut fattas efter sammanträde i domstol utan att den berörde har fått möjlighet att yttra sig, skulle det underlag som rätten fattar sitt beslut på enbart grunda sig på åklagarens utredning. Om ett slutligt beslut fattas på ett sådant material skulle den beslutet berör dessutom förlora en överklagandeinstans. Regeringen anser därför, efter sådant övervägande kring rättssäkerheten som *Riksdagens ombudsmän (JO)* efterlyser, att beslut som åklagare fattar inte alltid ska underställas domstol för prövning.

Till skillnad mot *Åklagarmyndigheten* och *Ekobrottsmyndigheten* gör regeringen sammantaget bedömningen att den beslutsordning som utredningen föreslår är lämplig, effektiv och uppfyller grundläggande rättssäkerhetsaspekter. För åklagarens del innebär rätten att besluta om frysning full kontroll över de olika instrument som står till buds när det gäller att förhindra och bekämpa terrorism. Det ger i sin tur åklagaren en möjlighet att välja lämplig väg fram i en utredning och att anpassa tidpunkten för olika åtgärder, allt i syfte att uppnå bästa tänkbara resultat i den brottsbekämpande verksamheten.

Det bör här tilläggas att, även om en åklagares huvudsakliga uppgifter är att utreda och lagföra brott, åklagare redan i nuläget har uppgifter som ligger utanför detta verksamhetsområde.

8.4 Förfarandet hos åklagaren

8.4.1 Meddelande av frysningsbeslut

Regeringens förslag: Åklagaren får avvakta med att meddela beslut om frysning om beslutet kan skada utredningen eller lagföringen av den brottslighet misstankarna avser eller skada arbete med att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra sammanhängande eller likartad brottslighet.

Om det finns förutsättningar för ett beslut om frysning ska åklagaren även få fatta beslut på begäran av en behörig myndighet i en annan stat.

Åklagarens beslut ska gälla omedelbart. Beslutet ska snarast möjligt kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och delges den som beslutet avser.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår att beslut om frysning ska meddelas utan dröjsmål.

Remissinstanserna: Få remissinstanser har lämnat synpunkter på utredningens förslag i den här delen. *Åklagarmyndigheten* efterlyser ett förtydligande av vilken typ av beslut det är fråga om när åklagaren bedömer att ett beslut om frysning inte ska meddelas. Åklagarmyndigheten önskar även regler för hur och när uppföljningen av ett sådant ställningstagande ska ske.

Skälen för regeringens förslag: Ett beslut om frysning är till sin natur sådant att det, så snart det är meddelat, kommer att bli känt för den vars tillgångar blir frysta. Enligt förslaget krävs för frysningsbeslut att personen i fråga också är skäligen misstänkt eller dömd för terrorismrelaterad brottslighet.

Tidpunkten för när kriterierna för frysning är uppfyllda kommer inte alltid att sammanfalla med vad som utgör en lämplig tidpunkt för att delge misstanke om brott. Det kan därför finnas skäl att avvakta med ett frysningsbeslut till dess att det kan meddelas utan att det är till men för fortsatt utredning eller lagföring av brottet. Det kan också vara så att den brottslighet som motiverar ett frysningsbeslut har kopplingar till annan brottslig verksamhet, utan att den senare är en del av den förundersökning som rör det som legat till grund för beslutet om frysning. Det är därför viktigt att det finns en möjlighet att avvakta med beslut, så att frysningsbeslutet inte inverkar menligt på andra åtgärder som också har till syfte att bekämpa terroristbrottslighet eller därmed sammanhängande brottslighet. I betänkandet anges att sammanhängande eller likartad brottslighet t.ex. kan handla om annan brottslighet som bedrivs av den vars tillgångar blir föremål för frysning, t.ex. vapen-, förmögenhets- eller narkotikabrott eller brottslighet som hänger samman med terroristbrottsligheten på annat sätt. Åklagaren bör kunna avvakta med ett frysningsbeslut om beslutet är till men för andra brottsbekämpande

åtgärder. Enbart det faktum att annan brottsbekämpande verksamhet mot terroristbrottslighet eller sammanhängande brottslighet pågår bör således inte vara tillräckligt för att avvakta med ett beslut om frysning. Till skillnad mot vad utredningen föreslår anser regeringen inte att det finns anledning att i lagtexten särskilt ange en tidsfrist för åklagaren att meddela ett beslut om frysning. Det får antas att en åklagare som bedömer att förutsättningarna för ett sådant beslut är uppfyllda inte avvaktar med att meddela beslutet om det inte finns skäl för det.

Enligt FATF:s rekommendation 6 och tolkningsnoterna till rekommendationen ska länderna vid genomförandet av FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) också ha möjlighet att frysa tillgångar för personer, grupper och enheter på begäran av en annan stat. Förslaget innebär en sådan möjlighet för åklagaren att, när de angivna förutsättningarna är uppfyllda, fatta ett beslut om frysning på begäran av en behörig myndighet i en annan stat. Åklagaren måste dock alltid göra en egen bedömning utifrån kriterierna i den föreslagna 4 §, oavsett vad det är som gör att ett beslut om frysning enligt den nya lagen aktualiseras. I fråga om utländska förhållanden ska det vara fråga om att någon utifrån innehållet i en utländsk brottsutredning eller dom skäligen kan misstänkas för att i annan stat ha begått ett brott som motsvarar brott enligt terroristbrottslagen. *Åklagarmyndigheten* efterlyser ett förtydligande av vad som gäller när en åklagare bedömer att ett beslut om frysning inte ska meddelas. Regeringen utvecklar sin bedömning av detta i avsnitt 8.4.4.

Lagrådet ifrågasätter värdet av att reglera att åklagaren får fatta beslut på begäran av behörig myndighet i en annan stat. Lagrådet menar att regleringen snarare kan ge upphov till osäkerhet i frågan om i vilken utsträckning bestämmelserna i lagen är tillämpliga i dessa fall. Regeringen anser att det kan finnas ett värde av att tydliggöra att åklagaren får fatta beslut på begäran av behörig myndighet i annan stat, inte minst som det i den föreslagna bestämmelsen om omprövning av beslut finns en särskild reglering av hur åklagaren ska agera när en behörig myndighet i annan stat, vars begäran ligger till grund för beslutet, begär att beslutet ska upphävas. Regeringen gör därför ingen ändring med anledning av Lagrådets synpunkt.

Ett beslut om frysning på begäran av annan stat medför behov av bestämmelser av administrativ art, t.ex. till vilken myndighet en begäran om frysningsbeslut ska sändas, hur de fortsatta kontakterna mellan myndigheterna ska se ut, vilken prövning som ska göras och i vilken utsträckning det krävs underrättelser till den utländska myndigheten. Detta kan dock regleras på en lägre författningsnivå.

Bedömningen är att myndigheter i andra länder i mycket liten utsträckning kommer att vända sig till svensk åklagare med en frysningsbegäran. Andra stater kan snarare förväntas vända sig till EU eller FN med en sådan begäran om frysning, eftersom en frysning på internationell nivå ger långt större effekt än en unilateral frysning i Sverige.

För att ett beslut om frysning ska få full effekt, och då en överträdelse av ett beslut om frysning i en EU-förordning är straffbart enligt sanktionslagen, krävs att beslutet omgående blir känt. Frysningsbeslut på EU-nivå som fattas med stöd av rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/GUSP och förordning (EG) nr 2580/2001 avseende

genomförande av resolution 1373 (2001) gäller från och med dagen efter införandet i Europeiska unionens officiella tidning (EUT). Eftersom ett beslut om frysning enligt den här föreslagna lagen innebär ett förbud mot att tillhandahålla tillgångar och då detta gäller var och en, vänder sig beslutet till en obestämd grupp av personer. Ett beslut om frysning enligt den här föreslagna lagen bör därför snarast möjligt kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och därmed komma till allmänhetens kännedom. I likhet med vad som sker i EU:s procedur ska den som beslutet avser även delges detta. Det är innebörden av beslutet som är av betydelse vid publiceringen. Vilka gärningar som ligger till grund för beslutet saknar däremot betydelse och bör därför inte komma till allmän kännedom genom Post- och Inrikes Tidningar.

När ett frysningsbeslut är meddelat ankommer det på bl.a. banker och kreditinstitut att verkställa beslutet för kontomedel m.m. som träffas av det, på samma sätt som EU-beslut om frysningar verkställs.

8.4.2 Förvaltningslagens tillämplighet

Regeringens förslag: Vid åklagarens handläggning av ärenden om frysning av tillgångar ska allmänna bestämmelser om grunderna för god förvaltning, handläggning och beredning av ärenden som gäller hos förvaltningsmyndigheterna tillämpas.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens. Utredningen lämnar inte något förslag om vilka förvaltningsrättsliga bestämmelser som ska tillämpas vid åklagarens handläggning av ärenden om frysning av tillgångar.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Svea hovrätt* och *Åklagarmyndigheten* välkomnar de kompletterande reglerna som föreslås i promemorian som innebär att det tydliggörs vad som ska gälla vid åklagarens handläggning.

Skälen för regeringens förslag

Förvaltningslagens tillämplighet som sådan

Frågan om frysning ska meddelas lär ofta uppkomma inom ramen för en pågående förundersökning som bedrivs enligt rättegångsbalkens regler. Frysning av tillgångar är emellertid inte ett straffprocessuellt tvångsmedel även om det har vissa likheter med beslag och kvarstad.

Enligt 3 § förvaltningslagen tillämpas inte den lagens 9 § andra stycke och 10–49 §§ i en åklagarmyndighets brottsbekämpande verksamhet.

Undantaget i fråga om brottsbekämpande verksamhet innebär bl.a. att Åklagarmyndighetens kärnverksamhet omfattas av undantaget. Åklagarverksamheten innefattar huvudsakligen den verksamhet med förundersökning om och åtal för brott som förs i allmän domstol och regleras i rättegångsbalken. Därutöver omfattas den brottsbekämpande verksamhet på underrättelsestadiet som åklagare i vissa fall är delaktiga i. Undantagsregeln i paragrafen tar enligt förarbetena däremot inte sikte på handläggningen av ärenden hos Åklagarmyndigheten enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud (prop. 2016/17:180 s. 288). I den lagen finns

emellertid en särreglering av förfarandet hos åklagaren och en särskild bestämmelse som anger i vilken utsträckning förvaltningslagen ska tillämpas i den verksamheten (se 13 § lagen om kontaktförbud). Den regleringen syftar bl.a. till att undvika oklarheter i frågan om undantagsbestämmelsen i förvaltningslagen träffar den aktuella ärendetypen (prop. 1987/88:137 s. 28). I samma lag finns också särskilda bestämmelser om vilka förfaranderegler i rättegångsbalken som ska tillämpas av Polismyndigheten när den lämnar biträde med utredning åt åklagaren i ärenden enligt lagen (9 § lagen om kontaktförbud). Dessa bestämmelser innebär under alla förhållanden att den avvikande regleringen ska tillämpas i stället för förvaltningslagen. Ett liknande förhållande gäller i fråga om handläggningen av ärenden enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang (se 11 § den lagen och prop. 2004/05:77 s. 47 f.).

Det finns skäl som talar såväl för som emot att se frysningsförfarandet som en del av den brottsbekämpande verksamhet som Åklagarmyndigheten bedriver. Skälet för är att frysningsbeslut syftar till att förhindra och motverka finansiering av terroristhandlingar, dvs. brottslighet på terrorismområdet. Att förebygga och förhindra brott ligger emellertid utanför åklagarverksamheten. Vidare kommer beslut om frysning inte annat än i undantagsfall att ha någon betydelse för åklagarverksamheten som sådan. Det skulle i och för sig ligga i linje med att åklagares beslut enligt förslagen i betänkandet ska överklagas till allmän domstol att reglera frysningsförfarandet i rättegångsbalken, men den lösningen skulle kräva en ganska omfattande reglering. Det finns inte heller någon naturlig plats i balken att placera sådana förfaranderegler då de inte har direkt samband med det som regleras där. Skälen som talar emot att inkorporera regler om frysningsförfarandet i rättegångsbalken är därför starkare än de som talar för. Beslut i fråga om frysning bör därför utgöra en åklagaruppgift, men bör i likhet med exempelvis tillträdesförbud, inte ses som en del av deras brottsbekämpning. Regeringen instämmer mot denna bakgrund i promemorians bedömning att förvaltningslagen bör göras tillämplig på förfarandet hos åklagaren. Detta innebär även en lösning som används för andra åklagaruppgifter bl.a. handläggning av kontaktförbud och tillträdesförbud till idrottsevenemang. De förfarandena är i huvudsak framåtsyftande, på samma sätt som frysningsbeslut. Inte heller förvaltningslagen är dock i alla avseenden anpassad för den typ av beslut som det här är fråga om. Hänsyn måste bl.a. tas till att det är åklagare och inte någon sedvanlig förvaltningsmyndighet som har valts som beslutsfattare. Det blir därför nödvändigt att införa vissa särregler om förfarandet ska följa förvaltningslagen. Som framgår av 4 § förvaltningslagen är ju den lagen subsidiär i förhållande till avvikande bestämmelser i annan lag eller förordning.

Tillämpliga bestämmelser i förvaltningslagen vid förfarandet hos åklagaren

Den nya lag som nu föreslås är relativt kort. Lagen består av ganska få paragrafer och saknar kapitelindelning. Att då införa ett antal processuella bestämmelser, som i detalj ska reglera förfarandet hos beslutsmyndigheten, riskerar att tynga lagen och göra den mer

svårtillgänglig för läsaren. En s.k. katalogparagraf, som utgör en hänvisning till tillämpliga bestämmelser, är därför att föredra. När det gäller frågan om vilka paragrafer i förvaltningslagen som den nya lagen bör hänvisa till gör regeringen följande överväganden.

Enligt 5 § förvaltningslagen gäller krav på legalitet, objektivitet och proportionalitet i alla myndigheters verksamhet. I paragrafen anges att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen (legalitetsprincipen), att myndigheten i sin verksamhet ska vara saklig och opartisk (objektivitetsprincipen) samt att den får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Vidare framgår att en åtgärd aldrig får vara mer långtgående än vad som behövs och endast får vidtas om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot (proportionalitetsprincipen). Enligt *Lagrådet* bör hänvisningen till denna bestämmelse i förvaltningslagen brytas ut till en särskild paragraf. I enlighet med Lagrådets förslag bör bestämmelsen omformuleras. I 6–8 §§ följer sedan allmänna bestämmelser om myndigheters service, tillgänglighet och samverkan med andra myndigheter.

Redan av förvaltningslagen följer alltså bl.a. krav på att en myndighets åtgärder måste vara proportionerliga, dvs. att de fördelar åtgärderna kan antas ge väger upp de nackdelar som de har för en enskild som berörs av dem. Att denna proportionalitetsprincip iakttas är naturligtvis av helt central betydelse när det gäller myndighetsåtgärder med långtgående rättsverkningar för enskilda, t.ex. ett frysningsbeslut.

Eftersom de nu angivna bestämmelserna i förvaltningslagen är direkt tillämpliga vid åklagarens handläggning av ärenden om frysning av tillgångar behöver hänvisning till dem inte göras i den nya lagen. Samtidigt är det angeläget att det på ett tydligt sätt framgår att grunderna för god förvaltning, bl.a. principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet, ska följas när frågor om frysning aktualiseras hos Åklagarmyndigheten.

Av närmast pedagogiska skäl bör därför en hänvisning till 5–8 §§ förvaltningslagen göras i den nya lagen. Det är också den tekniken som lagstiftaren valt att använda i katalogparagraferna i 13 § lagen om kontaktförbud, 11 § lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och 18 § lagen (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser.

När det gäller 9 § förvaltningslagen som reglerar frågorna om att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts och att handläggningen ska vara skriftlig eller muntlig, bör även den tillämpas på frysningsbeslut, vilket bör framgå av lagen. Handläggningen av sådana beslut bör av rättssäkerhetsskäl vara skriftlig. Skriftlig handläggning är också en förutsättning för överklagande. Att handläggningen ska vara skriftlig hindrar emellertid inte att vissa uppgifter kan hämtas in muntligen och sedan dokumenteras (jämför det som nedan sägs om 24 och 27 §§ förvaltningslagen).

Enligt 10 § förvaltningslagen har den som är part i ett ärende rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet. Den rätten gäller dock med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I sistnämnda paragraf föreskrivs att material inte får lämnas ut

till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta tillvara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Sekretess hindrar aldrig att en part tar del av en dom eller ett beslut i målet eller ärendet.

Frysningsbeslut ska kunna fattas så snart någon är skäligen misstänkt för någon gärning som kan läggas till grund för ett sådant beslut. Det innebär att frysningsbeslut kan komma att meddelas under ett pågående straffrättsligt förfarande. I ett sådant förfarande gäller andra regler om partsinsyn, nämligen reglerna i 23 kap. 18–18 b §§ rättegångsbalken. Både under och efter ett straffrättsligt förfarande tillämpas därmed andra regler om partsinsyn än enligt förvaltningslagen.

Det är angeläget att beslut om frysning kan fattas även under ett pågående straffrättsligt förfarande utan att det inverkar negativt på det förfarandet. Utredningar om brott som rör terrorism kan ta lång tid. Det måste då vara möjligt att under utredningen kunna fatta beslut om frysning. Det bör kunna göras utan att den som berörs av beslutet genom förfarandet får insyn i sådant som han eller hon tills vidare hade kunnat undanhållas i brottsutredningen med stöd av regleringen i rättegångsbalken. Det är av naturliga skäl särskilt vanligt att känslig information kan förekomma i brottsutredningar som rör terrorism.

Eftersom åklagare kan avvakta med att fatta beslut i frysningsfrågan om ett sådant beslut skulle inverka menligt på brottsutredning eller lagföring eller på arbetet med att förebygga, förhindra eller upptäcka brott finns det inget behov av att göra regleringen i 23 kap. rättegångsbalken om partsinsyn tillämplig. Det bör enligt regeringens bedömning i stället vara tillräckligt att 10 § förvaltningslagen görs tillämplig på frysningsförfarandet, eftersom rätten till partsinsyn enligt den paragrafen gäller med den begränsning som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. För att inte få oönskade effekter ska rätten till partsinsyn inte gälla förrän ett frysningsbeslut har fattats, vilket också uttryckligen bör framgå av förslaget.

Bestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen gäller enbart i de fall där en fråga initieras av enskild part. Det är inte fallet med beslut om frysning, eftersom det enligt förslaget är åklagare som ska ta ställning till frågan om frysning om förutsättningarna för ett sådant beslut är uppfyllda. Initiativet till ett frysningsbeslut kommer således från åklagaren. Det får anses gälla även om en myndighet i en annan stat väcker frågan om frysning, eftersom det är fråga om en officialprövning. Därmed bör 11 och 12 §§ förvaltningslagen inte gälla vid handläggning av frysningsbeslut.

Bestämmelsen i 13 § förvaltningslagen om tolkning och översättning bör vara tillämplig. Det är en rättssäkerhetsfråga att den som inte i tillräcklig utsträckning behärskar det svenska språket får den hjälp som tolkning innebär. Det kan i vissa fall också vara nödvändigt att översätta handlingar på främmande språk, om de har betydelse för saken.

Frågor om frysning är juridiskt komplicerade och berör den enskilde på ett mycket ingripande sätt. Av det skälet bör den som kan komma att få ett beslut om frysning riktat mot sig ha möjlighet att använda juridiskt biträde. Den möjligheten finns vid annan handläggning hos åklagare, men är i

huvudsak bara reglerad när det gäller försvarare. Bestämmelserna i 14 och 15 §§ förvaltningslagen om ombud och biträde bör därför tillämpas. I likhet med resonemanget ovan om 5–8 §§ förvaltningslagen bör av pedagogiska skäl hänvisningar även till 13–15 §§ göras i den nya lagen.

Även om det pågår ett straffrättsligt förfarande mot personen i fråga kan det inte anses ingå i en offentlig försvarares uppgifter att i den rollen företräda den misstänkte i frysningsförfarandet, eftersom det är något som hanteras utanför brottmålet. Som anges nedan i avsnitt 8.5.2 föreslås att offentligt biträde i vissa fall ska förordnas om en person överklagar ett frysningsbeslut och det inte måste antas att behov av biträde saknas. I många fall kan det vara lämpligt att förordna den som är eller har varit offentlig försvarare, mot bakgrund av hans eller hennes kännedom om saken. Om ett offentligt biträde förordnas gäller bestämmelserna i lagen (1996:1620) om offentligt biträde.

I fråga om jäv bör 7 kap. 6 § rättegångsbalken, som gäller generellt för åklagaruppgifter oavsett om de regleras i balken eller inte, tillämpas i stället för 16–18 §§ förvaltningslagen. Någon hänvisning till rättegångsbalken behövs inte, eftersom 7 kap. 6 § gäller för alla åklagaruppgifter.

I 19–22 §§ förvaltningslagen regleras hur ärenden inleds och olika åtgärder som ska vidtas när handlingar ges in. De paragraferna saknar aktualitet vid åklagarens handläggning och bör därför inte gälla.

I 23 § förvaltningslagen anges vilka krav som gäller på utredning innan beslut meddelas. Det som föreskrivs i paragrafens första stycke, nämligen att myndigheten ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver, bör gälla för åklagares handläggning av frysningsärenden. Däremot bör det som anges i paragrafens andra och tredje stycken, som tar sikte på ärenden som inleds av en enskild part, inte tillämpas. Vidare bör 24 § förvaltningslagen tillämpas vid åklagarens handläggning. Den paragrafen föreskriver att om en enskild part vill lämna uppgifter muntligt – och det inte framstår som obehövligt – ska myndigheten ge parten tillfälle till det. Även 27 § förvaltningslagen bör tillämpas. Den föreskriver att en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling ska dokumentera dem. För tydlighets skull bör hänvisningar till 23 § första stycket, 24 och 27 §§ förvaltningslagen göras i lagen. Däremot bör 25 § förvaltningslagen om kommunikation och 26 § om remiss till annan myndighet eller enskild inte gälla, eftersom utredningsförfarandet till viss del följer rättegångsbalkens regler.

I 28–30 §§ förvaltningslagen föreskrivs vad som gäller vid en myndighets beslutsfattande. De bestämmelserna saknar intresse eftersom åklagaren ensam fattar beslut om frysning. De bör därför inte tillämpas vid åklagarens handläggning.

För att förtydliga vad som krävs av ett beslut om frysning bör den nya lagen innehålla en uttrycklig regel som anger vad ett frysningsbeslut ska innehålla, i stället för en hänvisning till 31 § förvaltningslagen. Ur den enskildes perspektiv är det viktigt att regleringen är tydlig. En särskild bestämmelse om vad ett beslut ska innehålla underlättar beslutsfattandet och minskar risken för att åklagaren förbiser någon viktig fråga. Hur en sådan bestämmelse bör utformas utvecklas i avsnitt 8.4.4. Med den lösningen behövs inte någon hänvisning till 32 § förvaltningslagen. Den

nya lagen bör också innehålla en bestämmelse om att ett beslut om frysning snarast ska kungöras och delges den som beslutet avser. Det behövs därför inte någon hänvisning till 33 § förvaltningslagen. Bestämmelsen i 34 § förvaltningslagen, som reglerar underrättelse om beslut i vissa särfall, bör inte heller tillämpas, eftersom den situationen inte aktualiseras vid frysningsbeslut.

I 35 § förvaltningslagen regleras när beslut får verkställas. Beslut om frysning får överklagas utan tidsbegränsning och omfattas inte av tillämpningsområdet i 35 § förvaltningslagen. Sådana beslut gäller därmed omedelbart (prop. 2016/17:180 s. 326). Av pedagogiska skäl bör en bestämmelse om att beslut om frysning ska gälla omedelbart införas i lagen (se föreslagna 8 §).

Möjligheten att rätta skrivfel och liknande regleras i 36 § förvaltningslagen. Den bestämmelsen bör gälla vid åklagares handläggning.

I den föreslagna lagen föreslås en särskild regel om omprövning. Av det skälet bör någon hänvisning till 37–39 §§ förvaltningslagen, som reglerar omprövning, inte göras. Frågor om omprövning behandlas i avsnitt 8.4.5.

I 40–48 §§ förvaltningslagen finns det bestämmelser om överklagande. De bestämmelserna bör inte tillämpas på frysningsbeslut. Frågan om hur överklagande av frysningsbeslut ska regleras behandlas i avsnitt 8.5.2.

8.4.3 Behovet av utredningsåtgärder och tillämpliga bestämmelser

Regeringens förslag: Åklagare ska få begära biträde av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen för att genomföra de utredningsåtgärder som krävs med anledning av frysningsbeslut. Åklagaren ska också få uppdra åt en polisman att vidta en viss åtgärd som hör till utredningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens karaktär.

Förhör ska få hållas med den vars tillgångar har frysts enligt den föreslagna lagen. Förhör ska också få hållas med annan som kan ha uppgifter av betydelse att lämna. Bestämmelser om objektivitet och förfarande som gäller vid förhör i en förundersökning ska tillämpas.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens. Utredningen föreslår inte några särskilda förfaranderegler för åklagarens handläggning.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Promemorians förslag innehåller inte någon hänvisning till 23 kap. 11 § rättegångsbalken om rätt att ställa frågor vid förhör.

Remissinstanserna: *Åklagarmyndigheten* anser att klargörande behövs kring frågor om utredning inför beslut om frysning. *Ekobrottsmyndigheten* efterlyser klargörande kring möjligheten att få biträde från andra myndigheter för att inhämta beslutsunderlag. *Sveriges advokatsamfund* anser att även 23 kap. 11 § rättegångsbalken ska vara tillämplig vid förhör som äger rum som ett led i utredningen av ett frysningsärende. Bestämmelsen rör rätten för den hördes ombud att ställa frågor under förhöret och det saknas enligt advokatsamfundet skäl att inte göra den tillämplig under förhör som sker enligt den nya lagen.

Skälen för regeringens förslag: Som *Åklagarmyndigheten* och *Ekobrottsmyndigheten* påpekat bör behovet av utredning i frysningsärenden och resurser för detta förtydligas. Det ska här betonas att den bedömning som åklagaren ska göra vid frysning är enbart om det finns en brottsmisstanke av tillräcklig styrka om terroristbrottslighet, och om frysning behövs för att förhindra fortsatt brottslighet av likartat slag. Åtgärden kan och ska således vidtas utan föregående kontakter med personen. Frysningsbeslutet behöver heller inte innebära att personen i fråga någonsin kommer att befinna sig i Sverige eller ha tillgångar här. Behovet av utredningsåtgärder torde därmed uppstå först när frysningsfrågan omprövas eller när det kan vara aktuellt att häva frysningsbeslutet. Ett frysningsbeslut föreslås omprövas var sjätte månad för att bedöma om omständigheterna har förändrats eller om frysningsbeslutet fortfarande är proportionerligt (se avsnitt 8.4.5). För detta kan krävas viss utredning. Även förhör med personen kan vara aktuellt när en fällande dom för terroristbrottslighet ligger till grund för ett frysningsbeslut och en längre tid har förflutit efter domen. Om det är fråga om en begäran från en annan stat att frysningsbeslut ska meddelas kan det också kräva en viss utredning innan beslut meddelas, t.ex. angående underlaget som den andra staten åberopar som grund. Mot denna bakgrund är det nödvändigt att skapa förutsättningar för att frysningsfrågan ska kunna utredas. Att hålla förhör förutsätter ett rättsligt stöd. Förhörsregeln i 23 kap. 6 § rättegångsbalken gäller enbart i förundersökningar och den föreslagna lagen bör därför kompletteras med en bestämmelse om detta. Åklagarmyndigheten har inte tillgång till några särskilda utredningsresurser och inte heller någon befogenhet att tvinga någon att inställa sig för förhör, utan den är beroende av polisen och andra brottsbekämpande myndigheter. Regeringen föreslår därför en uttrycklig regel i den nya lagen om att åklagaren ges rätt att få biträde av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Det bör även föreskrivas att åklagaren får uppdra åt en polisman att vidta en viss åtgärd som hör till utredningen.

Med tanke på kopplingen till terrorism som sådan och att frysningsbeslutet kan få negativa effekter för den enskilde kan man inte utgå från att den mot vilken ett frysningsbeslut har riktats alltid frivilligt inställer sig till förhör. Bestämmelserna i 23 kap. 7 § rättegångsbalken om hämtning till förhör samt 23 kap. 9 § om skyldigheten att kvarstanna för förhör bör därför kunna tillämpas. Vidare bör samma möjligheter som vid förundersökning att vid behov tillfälligt omhänderta kommunikationsutrustning som föreskrivs i 23 kap. 9 a och 9 b §§ rättegångsbalken gälla vid utredning rörande frysningsbeslut.

Bestämmelserna om vem som får närvara vid förhör, vilket regleras i 23 kap. 10 § rättegångsbalken, och förbudet i 23 kap. 12 § mot att använda otillbörliga metoder vid förhör bör också gälla. Som *Sveriges advokatsamfund* påpekar bör också bestämmelsen om vem som får ställa frågor vid förhör i 23 kap. 11 § vara tillämplig. Även kravet i 23 kap. 4 § rättegångsbalken på objektivitet under hela förfarandet bör gälla för utredningen. Det blir tillämpligt på de som biträder åklagaren. Åklagarens objektivitetsplikt framgår av hänvisningen till 5 § förvaltningslagen (se avsnitt 8.2 och 8.4.2).

8.4.4 Innehåll i beslutet om frysning

Regeringens förslag: Åklagarens beslut i fråga om frysning ska vara skriftligt och alltid ange följande:
– vem beslutet avser,
– om förbud ska gälla och, i så fall, förbudets innebörd,
– skälen för beslutet,
– de bestämmelser som åberopas, och
– när beslutet fattades och vem som fattade beslutet.
Av beslut om frysning ska också framgå
– att det finns en möjlighet att begära undantag från beslutet, och
– att det finns en möjlighet att överklaga beslutet till domstol.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens. Utredningen föreslår inte något om utformningen av ett beslut om frysning.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i frågan.

Skälen för regeringens förslag

Innehållet i åklagarens beslut i fråga om frysning

Åklagarens beslut i fråga om frysning behöver innehålla vissa grundläggande fakta. Hit hör vem beslutet avser och vilken utgång åklagarens prövning av om det finns förutsättningar för frysning har resulterat i. Vidare bör skälen för beslutet framgå. Utgångspunkten är att den som berörs av beslutet ska kunna förstå innebörden av det. Uppgifterna i fråga är också nödvändiga för att beslutet ska kunna prövas av domstol vid ett överklagande och för att en tillsynsmyndighet i efterhand ska kunna kontrollera handläggningen.

Åklagarbeslut behöver inte alltid vara skriftliga, men i detta fall bör det ställas krav på skriftlighet. Det bör krävas av hänsyn till den enskilde som träffas av beslutet, för att beslutet ska kunna offentliggöras för allmänheten och för att beslutet ska vara överklagbart.

Beslut av åklagare behöver inte motiveras, om det inte finns en särskild bestämmelse om det. Eftersom beslut om frysning får ingripande verkningar för den enskilde bör det i detta fall ställas krav på att åklagaren motiverar sitt beslut. Vidare bör den rättsliga grunden framgå av åklagarens beslut.

Det bör även alltid framgå när beslutet fattades och av vem.

För den vars tillgångar fryses är det viktigt att få kännedom om möjligheten att få undantag för att tillgodose grundläggande behov eller att betala extraordinära kostnader. Det bör därför av åklagarens beslut framgå att sådana undantag kan medges och vem som kan besluta om det.

Ett åklagarbeslut bör även innehålla upplysningar om rätten att överklaga frysningsbeslutet, vilken domstol som ska pröva frågan och vad som i övrigt gäller för överklagande.

Fall där åklagaren inte beslutar om frysning

De fall där åklagaren inte fattar något beslut om frysning kan delas upp i två kategorier. Den ena är när åklagaren visserligen anser att det finns skäl

för frysning, men att ett beslut om det inte kan meddelas utan att beslutet är till men för den fortsatta utredningen eller lagföringen eller för arbete med att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra sammanhängande eller likartad brottslighet. Den andra är när åklagaren anser att det saknas grund för att besluta om frysning.

Åklagaren behöver endast fatta ett formellt beslut om att inte frysa tillgångar om det rör sig om en begäran av behörig myndighet i en annan stat. Ett sådant beslut får, i likhet med andra åklagarbeslut, ingen rättskraft utan kan när som helst ändras om det kommer fram nya omständigheter. Beslutet behöver i princip innehålla detsamma som ett frysningsbeslut, med undantag för upplysningar om möjligheterna till undantag och överklagande.

Om åklagaren har avstått från att fatta beslut med hänvisning till att beslutet är till men för arbetet med att förebygga, förhindra eller upptäcka terroristbrottslighet, kan det vara svårt att peka ut någon särskild tidpunkt när frågan om frysning bör prövas på nytt. Detta eftersom sådan verksamhet inte har någon given slutpunkt. I de fallen förefaller det dock rimligt att åklagaren omprövar saken med jämna mellanrum, exempelvis varje halvår. Någon formell regel om det bör dock inte införas.

I de fall där det finns ett pågående straffrättsligt förfarande i Sverige är det naturligt att åklagaren slutligt tar ställning till frågan om frysning i samband med beslut att lägga ner eller på annat sätt avsluta en förundersökning eller att väcka åtal.

8.4.5 Upphävande och omprövning

Regeringens förslag: Om det inte längre finns skäl för ett beslut om frysning ska beslutet omedelbart hävas. Ett beslut ska också hävas om den som beslutet avser blir föremål för frysningsåtgärder enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av EU. Ett beslut om hävning ska snarast möjligt kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och delges den som beslutet avser.

Åklagaren ska med högst sex månaders mellanrum räknat från dagen för beslutet ompröva ett beslut om frysning. Dessutom ska åklagaren snarast möjligt ompröva ett frysningsbeslut om en behörig myndighet i en annan stat, vars begäran ligger till grund för beslutet, begär att det ska upphävas.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att åklagaren ska ompröva beslutet om frysning om den som är föremål för beslutet begär omprövning och det inte är uppenbart att det saknas skäl för omprövning.

Remissinstanserna: Få remissinstanser har kommenterat förslaget. *Riksdagens ombudsmän (JO)* efterfrågar resonemang om vad som kan utgöra skäl för att upphäva frysningsbeslut och hur länge ett beslut om frysning ska gälla. *Svea hovrätt* anser att konsekvenserna av förslaget är svåra att överblicka, t.ex. när det gäller vilken prövning åklagaren har att göra, hur lång tid ett beslut om frysning ska gälla samt vilka omständigheter som ska kunna ligga till grund för att ett beslut om frysning ska upphävas. Som förslaget är utformat saknas enligt hovrätten i

praktiken grund för att upphäva ett beslut om frysning så länge misstanken kvarstår eller domen gäller. *Åklagarmyndigheten* ifrågasätter behovet av att den som fått sina tillgångar frysta när som helst och hur ofta som helst kan begära omprövning av beslutet, mot bakgrund av åklagarens skyldighet att fortlöpande överväga om skäl för frysning finns samt den obligatoriska omprövningen var sjätte månad.

Skälen för regeringens förslag: Ett beslut om frysning ska omedelbart hävas om det inte längre finns skäl för beslutet. *Riksdagens ombudsmän (JO)* och *Svea hovrätt* efterfrågar vad som kan utgöra skäl för hävning. Det åligger åklagaren att fortlöpande överväga om skäl för frysning finns. När ett beslut om frysning överklagas bör åklagaren pröva om överklagandet ger skäl att häva beslutet innan överklagandet lämnas över till tingsrätten. Att åklagaren lägger ner den förundersökning som beslutet grundar sig på, beslutar att inte väcka åtal i ärendet eller om åtalet ogillas av domstol och domen vinner laga kraft är exempel på situationer som kan utgöra skäl för hävning. I linje med principen om EU-rättens företräde ska det nationella frysningsbeslut som fattats avseende en person också hävas om det sedermera blir föremål för en EU-förordning om frysning av tillgångar. Beslutet bör gälla omedelbart. För att den som är föremål för beslutet och allmänheten ska få kännedom om att beslutet har upphävts ska detta snarast möjligt kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och delges den som beslutet avser. Detta för att värna den enskildes rätt till sina tillgångar.

Enligt FATF bör länderna överväga att införa regler för periodisk översyn av frysningsbeslut. Bestämmelser om en sådan översyn finns exempelvis i artikel 1.6 i rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/GUSP. Enligt artikeln ska namnen på de personer och enheter som finns upptagna i EU:s förteckning med jämna mellanrum, minst en gång var sjätte månad, ses över för att man ska försäkra sig om att det är berättigat att behålla dem i förteckningen.

Åklagaren har visserligen en skyldighet att fortlöpande överväga om skäl för frysning finns, både när det gäller brottsmisstänkta personer och brottsdömda. Ett system med regelbunden översyn eller omprövning får emellertid ses som en ökad rättssäkerhetsgaranti för den enskilde, särskilt som ett beslut om frysning inte är begränsat i tiden. Motsvarande reglering bör därför införas i den föreslagna lagen. Genom att ett beslut om frysning kan överklagas utan inskränkning i tid samt att beslutet ska ses över såväl regelbundet som löpande, och att beslutet då ska hävas så fort det inte finns skäl för det, är kraven på rättssäkerhet för den enskilde tillgodosedda. Till skillnad från utredningen och i likhet med *Åklagarmyndigheten*, anser regeringen därför inte att åklagaren ska vara skyldig att ompröva beslutet om frysning om den som är föremål för beslutet begär omprövning.

Riksdagens ombudsmän (JO) och Svea hovrätt väcker även frågan om hur länge ett beslut ska gälla. Den frågan måste avgöras med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. Faktorer som bör kunna påverka bedömningen är vilken tid som förflutit sedan de relevanta gärningarna och om personen har avtjänat sitt straff eller tagit tydligt och uppriktigt avstånd från sådana handlingar (jfr prop. 2015/16:78 s. 68). Därtill bör generella faktorer som förändring av omständigheterna och ytterligare bevisning påverka bedömningen. Att personen avlider bör också leda till upphävande av beslutet. Svea hovrätt anser i sammanhanget att det i praktiken kommer att saknas grund för att upphäva ett beslut om frysning

så länge misstanken kvarstår eller domen gäller. Till skillnad mot förslaget i betänkandet innebär regeringens förslag att ett beslut om frysning av tillgångar ska meddelas endast om det behövs för att förhindra fortsatt brottslighet av likartat slag. I och med detta kan åklagarens fortlöpande bedömning av om det finns skäl för frysning leda till att beslutet upphävs, trots att misstanke kvarstår eller dom gäller.

Eftersom frysning ska kunna aktualiseras redan när det finns skälig misstanke kan det uppkomma situationer där en domstol visserligen konstaterar att starka skäl talar för att den åtalade har gjort sig skyldig till brott, men att bevisningen inte räcker till för att det ska vara ställt utom rimligt tvivel att så är fallet. Ett frysningsbeslut bör normalt inte fortsätta att gälla efter en frikännande dom, trots att det fortfarande kan finnas vissa misstankar. En sådan dom bör därmed leda till omprövning av frysningsbeslutet. Möjligen kan det, i fall där det finns starka skäl som talar för att den frikännande domen kommer att ändras av nästa domstolsinstans, finnas skäl att avvakta med den prövningen. Om åklagaren har avvaktat med att fatta beslut i frysningsfrågan till dess att domstolsprövningen avslutats torde åklagaren inte behöva pröva frysningsfrågan vid en frikännande dom, eftersom den grundläggande förutsättningen för ett sådant beslut då har fallit bort.

8.5 Förfarandet i domstolen

8.5.1 Behörig domstol

Regeringens förslag: Ett överklagande ska lämnas in till den tingsrätt som är behörig att handlägga ett åtal om de brottsmisstankar som beslutet om frysning grundar sig på eller, om beslutet grundar sig på en dom, den tingsrätt som har meddelat domen. Om beslutet grundar sig på ett utländskt förfarande ska målet tas upp av Stockholms tingsrätt.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Förvaltningsrätten i Linköping* anser att överklaganden bör koncentreras till en domstol, lämpligen Stockholms tingsrätt, eftersom prövningen kan komma att omfatta komplicerade straffrättsliga val och den skyndsamma handläggningen ställer större krav på domstolen. Förvaltningsrätten anser vidare att det finns risk för att mindre domstolar inte är förberedda på att hantera överklagandena om de blir få till antalet. *Kammarrätten i Göteborg* anser att det finns skäl att överväga om någon annan tingsrätt än Stockholms tingsrätt bör vara behörig domstol om ett beslut grundar sig på en utländsk dom.

Skälen för regeringens förslag: Åklagarens beslut om frysning ska kunna överklagas till domstol. Eftersom en bedömning av beslutets riktighet förutsätter erfarenhet och kompetens i fråga om misstankebedömningar bör åklagarens frysningsbeslut överklagas till allmän domstol.

En allmän utgångspunkt är numera att specialdestinering av måltyper till en viss domstol bör undvikas. Särlösningar i syfte att koncentrera handläggningen av vissa typer av mål till vissa domstolar bör därför

användas endast när starka skäl talar för det. Uppskattningen är att antalet överklagade beslut kommer att bli begränsat. Enbart denna omständighet kan dock inte ensamt vara avgörande för frågan om överklagandena ska specialdestineras till en viss domstol. Det domstolen har att bedöma vid ett överklagat beslut om frysning är i huvudsak om det finns skälig misstanke om brott. Det krävs ingen specialkunskap för den bedömningen. Det finns inte heller några andra tungt vägande skäl som talar för att koncentrera överklagandena till en viss domstol. Till skillnad mot vad *Förvaltningsrätten i Linköping* anser bör överklagandena därför inte koncentreras till en domstol, utan kunna hanteras av samtliga allmänna domstolar.

Den tingsrätt som är behörig att handlägga ett åtal avseende de brottsmisstankar som beslutet om frysning grundar sig på bör vara ett lämpligt val för överprövning av åklagarens beslut. Om beslutet går tillbaka på en dom bör den tingsrätt som har dömt i målet vara behörig att pröva ett överklagande av beslutet.

Eftersom förslaget innebär en möjlighet för åklagaren att, när angivna förutsättningar är uppfyllda, fatta beslut om frysning på en begäran från annan stat är det nödvändigt att i lagen utse en behörig tingsrätt, då det i dessa fall saknas anknytning till någon bestämd domstol här i landet. Till skillnad från *Kammarrätten i Göteborg* delar regeringen utredningens bedömning att denna uppgift bör läggas på Stockholms tingsrätt, mot bakgrund av domstolens erfarenhet av internationella mål.

8.5.2 Överklagande och offentligt biträde

Regeringens förslag: Den som genom ett beslut om frysning har förbjudits att förfoga över tillgångar får överklaga åklagarens beslut enligt den föreslagna lagen. Rätten att överklaga gäller även den som enligt 5 § fått sina tillgångar frysta genom beslutet. Rätten att överklaga ska inte vara inskränkt till någon viss tid.

Vid överklagande ska rätten förordna ett offentligt biträde för den som frysningsbeslutet avser, om det inte måste antas att det saknas behov av sådant biträde. Frågan om förordnande ska prövas snarast möjligt.

Ett överklagande ska göras skriftligen till den tingsrätt som ska pröva överklagandet och innehålla kontaktuppgifter, uppgifter om vilket beslut som överklagas, yrkanden och grunder samt vilken bevisning som åberopas. Överklagandet ska dock lämnas till åklagaren. Åklagaren ska med ett eget yttrande snarast möjligt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till tingsrätten, utom i de fall åklagaren beslutar att häva beslutet om frysning.

Tingsrätten ska avgöra ärendet snarast möjligt och, om det inte finns något synnerligt hinder mot det, senast inom en vecka från det att överklagandet kom in till tingsrätten. Sammanträde ska hållas om någon part begär det och det inte är uppenbart obehövligt. Klaganden ska ha rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om det inte av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I övrigt ska de allmänna bestämmelserna om domstolens handläggning av överklaganden i lagen

om domstolsärenden gälla. Om sammanträde ska hållas ska åklagaren dock alltid kallas.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår inte vem som ska få överklaga ett beslut om frysning eller någon tidsgräns för när ett frysningsärende ska vara avgjort i tingsrätten. Utredningen föreslår att det ska vara obligatoriskt att hålla sammanträde om någon part begär det. Utredningen föreslår att offentligt biträde ska förordnas bara efter ansökan av den som beslutet avser. Utredningen föreslår inte att åklagaren alltid ska kallas till sammanträdet.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås att åklagaren ska delge motparten det yttrande som åklagaren ska ge in till tingsrätten tillsammans med överklagandet.

Remissinstanserna: *Förvaltningsrätten i Linköping* anser att ett uttryckligt skyndsamhetsrekvisit i lagen bör övervägas. *Kommerskollegium* påpekar att det genom förslaget skapas två överklagandevägar beroende på vilken rättsakt som frysningen grundar sig på, bl.a. i fråga om beslut i ärenden om undantag från frysning, vilket i sin tur kan leda till olika praxisutvecklingar. *Stockholms tingsrätt* pekar på behovet av erforderliga ändringar i förordningen (1988:31) om tingsrätternas beredskap för prövning av häktningsfrågor m.m. Tingsrätten ifrågasätter också den i promemorian föreslagna ordningen att åklagaren ska delge sitt yttrande med motparten i samband med överklagande, eftersom det enligt tingsrättens bedömning i normalfallet inte skulle medföra att domstolens handläggning påskyndades. Mot bakgrund av bl.a. att de praktiska fördelarna är påtagligt små avstyrker även *Åklagarmyndigheten* att åklagare åläggs att delge motparten sitt yttrande.

Skälen för regeringens förslag: Åklagarens beslut om frysning ska kunna överklagas till domstol. I likhet med vad som gäller bl.a. vid begäran om rättens prövning av beslut om beslag bör möjligheten att överklaga inte vara inskränkt till en viss tid.

Ett beslut om frysning kan överklagas av den som blivit förbjuden att förfoga över tillgångar. Detta innebär att det inte bara är den som beslutet riktas mot som kan klaga, utan även övriga vars tillgångar omfattas av beslutet (se föreslagna 5 §). Detta ska framgå av lagen. *Lagrådet* anser att detta inte framgår i lagtexten och föreslår en omformulering av bestämmelsen om överklagande. I enlighet med Lagrådets förslag bör bestämmelsen formuleras om. Det kan inte anses rimligt att alla som skulle kunna ha klagorätt enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer, dvs. den som beslutet angår (vars situation påverkas på ett inte obetydligt sätt av beslutet) och som beslutet har gått emot ska kunna överklaga. I stället får det anses tillräckligt att den vars tillgångar omfattas av beslutet och som därmed träffas av förfogandeförbudet har klagorätt.

Det förbud mot att tillhandahålla tillgångar som följer av ett beslut om frysning, och som gäller för var och en kan prövas inom ramen för ett straffrättsligt förfarande med anledning av brott mot förbudet. Det bör vara tillräckligt att det finns en rätt att överklaga i den processen. Någon rätt att överklaga beslutet om frysning bör därför inte finnas för den som träffas av tillhandahållandeförbudet.

Den processordning som ska gälla vid domstolens handläggning av ett överklagande bör vara lagen (1996:242) om domstolsärenden

(ärendelagen). Ett förfarande enligt ärendelagen är något mindre formbundet än det som följer av rättegångsbalken och möjliggör en snabb och enkel process, vilket är till fördel vid prövningar enligt de nu föreslagna frysningsbestämmelserna. Mot bakgrund av ett frysningsbesluts ingripande karaktär bör dock lagen kompletteras med regler som förstärker rättssäkerheten för den beslutet rör. Eftersom åklagaren företräder det allmänna och det är viktigt att det kontradiktoriska förfarandet upprätthålls i den här typen av ärenden bör åklagaren alltid kallas till sammanträdet. Lagrådet påpekar att detta är ett undantag från vad som gäller enligt ärendelagen och föreslår en ny lydelse av bestämmelsen om tingsrättens handläggning av överklagandet. I enlighet med Lagrådets förslag bör bestämmelsen formuleras om. Därtill bör som huvudregel ett offentligt biträde förordnas av rätten för den som beslutet avser, dvs. den som överklagar ett frysningsbeslut som är riktat mot honom eller henne. Lagrådet efterlyser en redogörelse för de överväganden som har gjorts när det gäller att det endast är den som beslutet om frysning avser som kan få ett offentligt biträde, trots att även andra som berörs av beslutet kan överklaga detta. Regeringen har i bedömningen vägt in att det som kan ifrågasättas i ett överklagande endast är om förutsättningarna för beslutet om frysning är uppfyllda, dvs. att den person beslutet avser inte är skäligen misstänkt för eller dömd för ett brott enligt terroristbrottslagen eller att beslutet inte är nödvändigt för att förhindra fortsatt brottslighet av likartat slag. Utöver den som beslutet direkt avser kan, som framgår ovan, vissa ytterligare personer överklaga beslutet. Dessa är dock ett led bort från själva beslutet och det är sannolikt att det i första hand är den som beslutet avser som kan bidra med underlag till stöd för att förutsättningarna för beslutet inte är uppfyllda. Kretsen av dessa personer är dessutom svår att avgränsa. Mot den bakgrunden anser regeringen att det är rimligt att rätten till biträde som ska bekostas av statliga medel bör förbehållas den som beslutet om frysning direkt avser.

Möjligheten för den enskilde att komma till tals vid en förhandling fyller en viktig funktion ur rättssäkerhetssynpunkt. När det gäller ett beslut om frysning ska detta omprövas med högst sex månaders mellanrum. Beslut som innebär att tillgångarna fortsatt ska vara frysta kan överklagas. En ordning som innebär att sammanträde alltid ska hållas om någon part begär det framstår mot den bakgrunden som långtgående. Det bör därför finnas en ventil som medger att domstolen i vissa fall kan avstå från att hålla sammanträde. Av rättssäkerhetsskäl bör det dock endast bli aktuellt om det är uppenbart obehövligt. Det kan vara fallet t.ex. om klaganden tidigare har överklagat åklagarens beslut om frysning och det då har hållits sammanträde och något nytt inte anförs i överklagandet. Med tanke på de ingripande verkningarna av ett beslut om frysning är det angeläget att tingsrätten snabbt prövar frågan, och enligt regeringen bör ett skyndsamhetskrav framgå av lagen. Om det inte finns något synnerligt hinder mot det bör tingsrätten avgöra ärendet senast inom en vecka från det att överklagandet kom in. Synnerligt hinder kan t.ex. vara att klaganden håller sig undan och att ärendet inte omedelbart kan avgöras i hans eller hennes utevaro, eller att rätten bedömer att underlaget för beslut behöver kompletteras. *Förvaltningsrätten i Linköpings* synpunkt i den delen torde därmed vara omhändertagen.

Klaganden har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Begränsningen innebär att handlingar och annat material inte får lämnas ut i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I ett sådant fall ska myndigheten på annat sätt lämna upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att den enskilde ska kunna ta tillvara sin rätt, och under förutsättning att det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

Genom möjligheten att överklaga åklagarens beslut till allmän domstol skapas en ordning som innebär att beslutet kan komma att överprövas av åtminstone två rättsliga instanser. Domstolarna har vid denna prövning givetvis att beakta inte bara det som har legat till grund för åklagarens beslut, utan också de omständigheter den misstänkte tillfört ärendet.

Enligt 4 § ärendelagen kan ett ärende initieras genom ett överklagande. I 7 § ärendelagen anges vidare vad ett sådant överklagande ska innehålla. Det bör därför i den föreslagna lagens bestämmelser om överklagande göras en hänvisning till den paragrafen. För att domstolen ska få ett så bra underlag som möjligt bör även en hänvisning göras till 5 § första och andra styckena ärendelagen. Där föreskrivs att en enskild parts första skrivelse till tingsrätten ska innehålla uppgift om bl.a. namn, personnummer, postadress, arbetsplats och alla telefonnummer som han eller hon kan nås på. Vidare ska namn på och kontaktuppgifter till eventuellt ombud anges.

För att få till stånd ett snabbt och effektivt prövningsförfarande, som är enkelt för den enskilde, bör överklagandet ställas till tingsrätten men ges in till åklagaren. Åklagaren bör då, som utvecklats i avsnitt 8.4.5, först pröva om överklagandet ger skäl att häva frysningsbeslutet. Om så inte är fallet ska domstolsprövning ske.

I den föreslagna lagen bör det föreskrivas att åklagaren snarast möjligt ska överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till tingsrätten. Det ska dock, som tidigare nämnts, inte gälla om åklagaren på grund av de uppgifter som finns i överklagandet beslutar att häva frysningen. För att kravet på skyndsam handläggning ska kunna upprätthållas bör åklagaren till överklagandet även foga ett eget yttrande som anger åklagarens inställning till överklagandet. Regeringen delar *Stockholms tingsrätts* och *Åklagarmyndighetens* bedömning att en ordning som innebär att åklagaren ska delge sitt yttrande med motparten i samband med överklagande i normalfallet inte skulle medföra att domstolens handläggning påskyndades eller andra praktiska fördelar och ser inte någon bärande anledning till en sådan ordning. Frågor om delgivning får i stället ankomma på tingsrätten att ta ställning till, i likhet med vad som vanligen gäller vid skriftväxling i domstolsförfaranden. Av 39 § ärendelagen följer att prövningstillstånd krävs för att hovrätten ska pröva tingsrättens beslut, och kravet på prövningstillstånd bör gälla även vid överklagande av beslut om frysning.

När det gäller Stockholms tingsrätts påpekande rörande förordningen om tingsrätternas beredskap för prövning av häktningsfrågor m.m. får detta beaktas senare i det fortsatta författningsarbetet. Även det *Kommerskollegium* framför om att det genom den föreslagna lagen skapas två överklagandevägar får beaktas i det fortsatta författningsarbetet.

8.6 Undantag från beslut

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska i enskilda fall på begäran av den som beslutet avser få besluta om undantag från ett beslut om frysning när det är nödvändigt för att tillgodose grundläggande behov eller, om det finns särskilda skäl, för att betala extraordinära kostnader.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela kompletterande föreskrifter om undantag från ett beslut om frysning.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Förvaltningsrätten i Linköping* anser att det inte framgår huruvida avsikten är att personer som träffas av beslut om frysning ska ges möjlighet att begära undantag och att det även bör övervägas om ett beslut att inte medge undantag ska kunna överklagas. *Ekobrottsmyndigheten* anser att åklagaren bör vara beslutsfattare även avseende undantag. *Civil Rights Defenders* avstyrker förslaget om att det ska krävas att individen söker undantag och anser att sådana medel som regel ska vara undantagna från frysningsåtgärden.

Skälen för regeringens förslag: Sanktionsregimer som rymmer frysningsbestämmelser innehåller regelmässigt även möjligheter att få undantag och dispens, främst av humanitära skäl. Någon sådan reglering återfinns inte i resolution 1373 (2001). Säkerhetsrådet har emellertid i resolution 1452 (2002) och resolution 1735 (2006) beslutat om undantag från frysning av humanitära skäl eller för extraordinära utgifter. Beslutet gäller enligt ordalydelsen i resolution 1452 (2002) endast för sanktionsregimen mot Isil (Daesh) och al-Qaida, men medlemsstaterna anmodas att beakta bedömningarna i resolutionen vid genomförandet av resolution 1373 (2001). Principerna bör alltså gälla även i det fallet. Detta bekräftas också i FATF:s tolkningsnot.

Enligt resolution 1452 (2002) ska föreskrifterna om frysning av tillgångar inte tillämpas i fråga om tillgångar som den berörda medlemsstaten har fastställt vara nödvändiga för grundläggande utgifter, innefattande bl.a. betalning av livsmedel, hyra eller lån, mediciner och läkarvård, skatter och försäkringspremier, eller som är nödvändiga för extraordinära utgifter.

Artikel 5 i förordning (EG) nr 2580/2001 innehåller bestämmelser som gör det möjligt för medlemsstaternas behöriga myndigheter att bevilja särskilt tillstånd för användning av frysta penningmedel i vissa fall, samt för betalning med medel från frysta konton på begäran av den listade personen, enheten eller gruppen. I Sverige utser regeringen löpande behöriga myndigheter att fullgöra olika uppgifter efter det att EU:s förordningar om sanktioner antagits, t.ex. medge undantag av humanitära skäl. Således finns redan i dagsläget behöriga myndigheter med uppgift att hantera begäran om undantag från frysning av tillgångar och dessa myndigheter bör ha rutiner för detta.

Mot denna bakgrund bör det framgå av lagen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag efter att den nya lagen om frysning av tillgångar införts. Vilken myndighet som ska vara behörig myndighet enligt den föreslagna lagen kommer att tas om

hand i det fortsatta författningsarbetet. *Ekobrottsmyndighetens* synpunkt får tas i beaktande i det arbetet. Bedömningen av om det finns skäl för undantag bör göras på begäran av den som beslutet avser och på basis av omständigheterna i det individuella fallet. Sådana omständigheter är normalt inte kända när beslut om frysning meddelas. Det är således inte möjligt för åklagaren att regelmässigt undanta medel från frysningsåtgärden som *Civil Rights Defenders* anser.

Förvaltningsrätten i Linköpings synpunkt att det bör övervägas om ett beslut att inte medge undantag ska kunna överklagas får beaktas i det fortsatta författningsarbetet.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör, med stöd av normgivningsreglerna i 8 kap. 3 och 10 §§ regeringsformen, få meddela närmare föreskrifter om undantag från frysningsbeslut.

8.7 Straffrättsligt ansvar, domsrätt och åtalsprövning

Regeringens förslag: Den som uppsåtligen bryter mot ett beslut om frysning ska dömas till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Den som begår gärningen av grov oaktsamhet ska dömas till böter eller till fängelse i högst sex månader.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Det ska inte heller dömas till ansvar för anstiftan av eller medhjälp till en i övrigt straffbelagd gärning som avses i bestämmelsen.

Svensk domstol ska vara behörig att döma över brott enligt den föreslagna lagen även om brottet har begåtts på en annan stats område, och även om gärningen inte är straffbar enligt lagen på gärningsorten.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att brott enligt lagen som begåtts utomlands av svenska medborgare ska omfattas av svensk domsrätt även om domsrätt enligt 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte finns. Utredningen föreslår också att en ny lag ska innehålla en särskild bestämmelse om åtalsförordnande.

Remissinstanserna: *Civil Rights Defenders* och *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget att brott mot lagen om frysning av tillgångar ska undantas från kravet på dubbel straffbarhet.

Skälen för regeringens förslag: Resolution 1373 (2001) uppställer inget krav på att en överträdelse av ett frysningsbeslut ska medföra straffrättsligt ansvar. En överträdelse av ett frysningsbeslut enligt rådets förordning (EG) nr 2580/2001 utgör emellertid en straffbar överträdelse enligt 8 § sanktionslagen. Den föreslagna lagen kommer att utgöra ett komplement till EU:s genomförande av resolution 1373 (2001). Detta talar för att överträdelser av ett frysningsbeslut enligt rådets förordning (EG) nr 2580/2001 och den föreslagna lagen bör behandlas lika. Straffstadgandet i sanktionslagen gäller även vid överträdelser av frysningsbeslut enligt andra rådsförordningar på sanktionsområdet som genomför beslut av FN:s säkerhetsråd eller EU. Ett effektivt genomförande av ett frysningsbeslut förutsätter att överträdelser kan medföra ett straffrättsligt ansvar.

Utredningens förslag innebär att straffbestämmelser och straffskalor för brott mot ett beslut om frysning ska utformas i enlighet med regleringen i sanktionslagen i gällande lydelse. Ingen remissinstans har haft några synpunkter på förslaget. Det kan visserligen noteras att sanktionslagen omfattar överträdelser av flera olika förbud i EU-förordningar på sanktionsområdet och att straffbestämmelsen i den lagen därför träffar vidare än bara överträdelser av frysningsbeslut. Det bedöms dock i nuläget inte finnas skäl att avvika från förebilden i sanktionslagen. Det pågår förhandlingar om ett EU-direktiv om kriminalisering av överträdelser av EU:s restriktiva åtgärder, som bl.a. innehåller bestämmelser om vilka överträdelser som ska kriminaliseras och miniminivåer vad gäller påföljder för fysiska och juridiska personer. Genomförandet av direktivet kommer sannolikt innebära behov av förändringar av sanktionslagens straffbestämmelse. Det får i det sammanhanget övervägas om det innebär att även straffbestämmelsen i den föreslagna lagen bör ändras.

När det gäller frågan om domsrätt bör även den utformas med ledning av sanktionslagen. Utredningens förslag i den delen bygger på hur sanktionslagens bestämmelser var utformade tidigare. Bestämmelserna om domsrätt i sanktionslagen har dock upphävts i samband med att ett nytt kapitel om svensk domstols behörighet infördes i brottsbalken (prop. 2020/21:204) och ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet för brott mot sanktionslagen har i stället förts in i 2 kap. samma balk. Även bestämmelsen i sanktionslagen om rättsverkan av en tidigare utländsk dom har upphävts eftersom de generella bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken bedömts vara tillräckliga. Sanktionslagens åtalsprövningsregel har också upphävts då den nya lydelsen av 2 kap. brottsbalken medfört att den inte längre bedömts behövas. Regeringens bedömning är därför att det inte behövs några särskilda bestämmelser om domsrätt, rättsverkan av utländsk dom och åtalsförordnande i den lag som nu föreslås.

Brott mot sanktionslagen begångna utomlands är undantagna från det krav på dubbel straffbarhet som gäller i vissa fall. Med hänvisning till det resonemang som förts ovan om att en överträdelse av ett frysningsbeslut enligt rådets förordning (EG) nr 2580/2001 och den föreslagna lagen bör behandlas lika anser regeringen, till skillnad från *Civil Rights Defenders* och *Sveriges advokatsamfund*, att även brott mot den nya lagen bör undantas från kravet på dubbel straffbarhet. Straffbestämmelsen i lagen bör därför i likhet med sanktionslagen finnas med i uppräkningen av brott som undantas från kravet i 2 kap. 5 § andra stycket brottsbalken.

8.8 Förverkande

Regeringens förslag: Utbyte av brott enligt lagen ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

Även egendom som har använts som hjälpmedel vid brott eller som har kommit till genom ett sådant brott ska få förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma ska gälla egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt lagen, om brottet har fullbordats, och

egendom som någon har tagit befattning med på ett sådant sätt som utgör brott enligt lagen.

I stället för egendomen ska dess värde få förklaras förverkat.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i frågan.

Skälen för regeringens förslag: *Lagrådet* anför att behovet av bestämmelser om förverkande inte har konkretiserats. Lagrådet saknar också resonemang om vad som vid brott enligt den föreslagna lagen utgör utbyte av brottet eller vad som skulle kunna förverkas som hjälpmedel vid brottet. Regeringen anser att det, precis som vid andra brott, även här bör vara en naturlig utgångspunkt att en gärningsperson inte ska kunna tjäna på brottet, utan sådana förtjänster ska förverkas. Detta i syfte att minska drivkraften att begå brott. På samma sätt bör även egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt den föreslagna lagen kunna förverkas. Vad som kan utgöra utbyte av brottet eller vad som kan anses utgöra hjälpmedel får avgöras i det enskilda fallet. Innebörden av begreppen utbyte och hjälpmedel är avsedd att vara densamma som i 36 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken och i 11 § sanktionslagen. Liksom det finns regler om förverkande i brottsbalken bör det således även finnas det i detta fall av specialstraffrätt. Samma förverkanderegel som finns i sanktionslagen bör införas i den nya föreslagna lagen. På så sätt gäller samma förverkanderegel som vid överträdelse av frysningsbeslut enligt de rådsförordningar på sanktionsområdet som genomför beslut av FN:s säkerhetsråd eller EU.

Det ska dock i sammanhanget nämnas att 2020 års förverkandeutredning (SOU 2021:100) har lämnat ett förslag om att upphäva förverkandereglerna i 11 och 12 §§ sanktionslagen och i stället göra brottsbalkens generella bestämmelser om utbytesförverkande samt hjälpmedelsförverkande och annat förverkande som avses i 36 kap. 2 § brottsbalken tillämpliga. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

8.9 Underrättelser

Regeringens bedömning: Underrättelseskyldigheter kan regleras i förordning.

Utredningens förslag innebär att underrättelseskyldigheter ska regleras i lagen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i frågan.

Skälen för regeringens bedömning: Utrikesdepartementet är ansvarigt för sanktionssamordningen i Sverige. Det är därför angeläget att Utrikesdepartementet underrättas både när åklagare har meddelat ett beslut om frysning och när ett beslut om att upphäva ett frysningsbeslut har meddelats. Det är därefter Utrikesdepartementets uppgift att rapportera vidare till relevanta aktörer, t.ex. myndigheter med uppgifter kopplade till verkställigheten av frysningen. Så länge ett beslut om frysning alltjämt består behöver departementet inte underrättas om utgången av

omprövningsbeslut som ska göras med jämna mellanrum. Även domstolar, när de fattar beslut i fråga om frysningsbeslut, bör vara skyldiga att underrätta Utrikesdepartementet. Det är viktigt att departementet har tillgång till uppgifter om att ett frysningsbeslut har prövats av domstol och utgången av den prövningen.

I utredningen föreslås att en grund för att häva ett frysningsbeslut ska vara att den som beslutet avser blir föremål för frysning enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som EU har beslutat. Det kan vara svårt för åklagare att hålla sig informerad om det. För att tillgodose kravet på att ett frysningsbeslut omedelbart ska hävas i de fallen bör Utrikesdepartementet ha skyldighet att underrätta riksåklagaren. Riksåklagaren bör i sin tur underrätta ansvarig åklagare. Om frysningsbeslutet är föremål för domstolsprövning kan åklagaren informera domstolen om de ändrade förutsättningarna. Underrättelseskyldigheter kan regleras på lägre författningsnivå och den närmare utformningen kommer att tas om hand i det fortsatta författningsarbetet.

8.10 Skadestånd

Regeringens bedömning: Det finns inte skäl att införa en mer långtgående rätt till skadestånd vid felaktiga frysningsbeslut än vad som följer av skadeståndslagen.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast *Sveriges advokatsamfund* har yttrat sig i frågan. Advokatsamfundet delar bedömningen att det inte finns skäl till en mera långtgående rätt att kräva skadestånd.

Skälen för regeringens bedömning: Bestämmelser om skadeståndsskyldighet för det allmänna finns i skadeståndslagen (1972:207). De är tillämpliga om inte något annat föreskrivits särskilt eller gäller på grund av avtal. Enligt bestämmelser i skadeståndslagen är staten skyldig att ersätta skador som orsakats av fel eller försummelse vid myndighetsutövning och av överträdelser av Europakonventionen respektive 2 kap. regeringsformen. Det finns även regler i andra lagar som innebär att staten svarar för skada oberoende av vållande (strikt ansvar), se bl.a. lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder (frihetsberövandelagen). När det gäller andra tvångsåtgärder än de som omfattas av frihetsberövandelagen har de allmänna reglerna om skadeståndsskyldighet för staten ansetts vara tillräckliga.

Ett frysningsbeslut utgör inget tvångsmedel, även om det uppvisar vissa likheter med beslag och kvarstad. Frysningsbeslutet är visserligen mer ingripande än dessa tvångsmedel, eftersom det avser all egendom och dessutom inte är begränsat i tiden. Å andra sidan finns det många andra rättsinstitut, exempelvis konkurs och utmätning, för vilka ingen särskild skadeståndsreglering gäller. Ett frysningsbeslut medför inte att äganderätten till egendomen upphör och under beslutets giltighetstid finns det möjlighet att undanta tillgångar från frysningsbeslutet för att den enskilde ska kunna ha en normal livsföring. Skadeståndslagens regler om

skadeståndsskyldighet för staten anses som huvudregel vara tillräcklig i de flesta fall när det gäller ekonomiska tvångsmedel, liksom i fråga om andra rättsinstitut som avser ekonomiska förhållanden. Regeringen delar mot denna bakgrund utredningens bedömning att det inte finns skäl att införa en särreglering av skadeståndsfrågan när det gäller felaktiga frysningsbeslut.

8.11 Övriga bestämmelser

8.11.1 Förhållandet till beslut om straffprocessuella tvångsmedel

Regeringens förslag: Beslut om kvarstad, beslag och penningbeslag ska gälla framför beslut om frysning, oavsett vilket brott beslutet är knutet till. Egendom som är tagen i beslag eller belagd med kvarstad ska också kunna förverkas utan att ett beslut om frysning hindrar det.

Ett beslut i Sverige om beslag eller kvarstad eller ett beslut om förverkande ska, om beslutet meddelas inom ramen för internationellt straffrättsligt samarbete, gälla framför ett beslut om frysning enligt lagen. Detsamma gäller ett beslut om att i Sverige verkställa ett motsvarande beslut som har meddelats i en annan stat.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens**.** Utredningen föreslår inte någon reglering rörande förhållandet till svenska beslut inom ramen för internationellt straffrättsligt samarbete eller till svenska beslut om verkställighet av motsvarande beslut som meddelats i en annan stat.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i frågan.

Skälen för regeringens förslag: Ett beslut om frysning kan enligt den föreslagna lagen komma att aktualiseras i situationer där ett beslut om kvarstad, beslag eller penningbeslag finns och vice versa. Av lagtexten bör därför framgå hur dessa straffprocessuella åtgärder ska förhålla sig till ett frysningsbeslut. Åtgärderna enligt den föreslagna lagen skiljer sig på en del sätt från ett beslut om kvarstad eller beslag. Ett frysningsbeslut avser all egendom som tillhör den som är föremål för beslutet, medan ett beslut om kvarstad respektive beslag avser egendom till ett visst bestämt belopp alternativt ett specifikt föremål. Varken kvarstads-, beslags- eller penningbeslagsbesluten hindrar att andra tillgångar än tillgången som besluten avser ställs till den misstänktes förfogande. Ett frysningsbeslut är däremot förenat med ett förbud för andra att tillhandahålla den beslutet berör ekonomiska tillgångar och finansiella tjänster. Det kan därför finnas behov av att besluten löper parallellt och det bedöms inte finnas något hinder mot att så sker.

Ett frysningsbeslut syftar till att säkerställa att egendomen inte kan användas till finansiering av terroristhandlingar. Under den tid som ett beslut om kvarstad, beslag eller penningbeslag gäller uppfylls detta syfte såvitt avser den egendomen. För att ett beslut om kvarstad, beslag eller penningbeslag ska kunna verkställas bör det i lagen anges att sådana beslut ska ha företräde framför ett beslut om frysning. Företrädet ska gälla oavsett till vilket brott kvarstads-, beslags- eller penningbeslagsbeslutet är knutet.

Företrädet innebär också att egendom ska kunna förverkas utan att ett beslut enligt den föreslagna lagen hindrar det. Även ett beslut i Sverige om kvarstad, beslag eller förverkande, som meddelats inom ramen för det internationella straffrättsliga samarbetet, bör gälla framför ett frysningsbeslut, vilket ska framgå av lagen. Det bör även i lagen förtydligas att detta också ska gälla ett beslut om att i Sverige verkställa ett beslut om åtgärder som motsvarar kvarstad, beslag eller förverkande, som har meddelats i en annan stat.

8.11.2 Personuppgiftsbehandling, sekretess och bemyndigande

Regeringens bedömning: Det finns inte skäl att införa några nya bestämmelser om personuppgiftsbehandling.

Det finns inte heller behov av någon ny sekretessbestämmelse till skydd för utredningen om frysning eller till skydd för den enskilde vid handläggning av frysningsbeslut.

Det finns vidare inte anledning att införa någon bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka åklagare som är behöriga att handlägga ärenden enligt den föreslagna lagen.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka åklagare som är behöriga att handlägga ärenden enligt den föreslagna lagen.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens**.**

Remissinstanserna: *Integritetsskyddsmyndigheten* efterlyser ytterligare analys av vilken lagstiftning som blir tillämplig vid personuppgiftsbehandling i åklagarens handläggning av frysningsbeslut.

Skälen för regeringens bedömning

Personuppgiftsbehandling

I sin brottsbekämpande verksamhet behandlar åklagare personuppgifter med stöd av dels brottsdatalagen (2018:1177), dels lagen (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. I den övriga verksamheten, bl.a. den administrativa verksamheten, tillämpar åklagare Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (dataskyddsförordningen) och den generella svenska lagstiftning som kompletterar den, dvs. lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Det finns ingen kompletterande lagstiftning som specifikt tar sikte på åklagares behandling av vissa personuppgifter inom dataskyddsförordningens tillämpningsområde när det inte rör sig om

brottsbekämpande verksamhet. Beslut i fråga om frysning bör inte ses som en del av åklagarens brottsbekämpning (se avsnitt 8.4.2). Handläggningen av frågor om frysning ligger därför utanför brottsdatalagens tillämpningsområde, även om beslut om frysning ytterst syftar till att den som åläggs dem inte ska begå brott. Vid behandlingen av personuppgifter ska åklagare därmed tillämpa dataskyddsförordningen och den kompletterande generella svenska lagstiftningen.

Den processordning som ska gälla vid domstolens handläggning av ett överklagande enligt den föreslagna lagen bör vara lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen), se avsnitt 8.5.2. Personuppgiftsbehandling vid handläggning enligt ärendelagen regleras i domstolsdatalagen (2015:728) och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.

Även polisen kan behöva behandla personuppgifter när de biträder åklagare med utredning med anledning av ett frysningsbeslut. När det gäller brottsbekämpande verksamhet regleras Polismyndighetens personuppgiftsbehandling i ett flertal lagar, bl.a. brottsdatalagen och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. I annan verksamhet gäller dataskyddsförordningen, den generella lagstiftning som kompletterar den och vissa lagar som reglerar register som Polismyndigheten för. Myndighetens personuppgiftsbehandling ska när det gäller biträde vid handläggning enligt den nya lagen, på samma sätt som hos åklagare och i domstol, göras med stöd av dataskyddsförordningen och den svenska lagstiftning som kompletterar den.

Lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter gäller vid behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet i Säkerhetspolisens brottsbekämpande och lagförande verksamhet. I annan verksamhet tillämpar Säkerhetspolisen dataskyddsförordningen och den lagstiftning som kompletterar den. Regleringen av behandlingen av personuppgifter i Säkerhetspolisens verksamhet skiljer sig från den som gäller för andra brottsbekämpande myndigheter. Om Säkerhetspolisen biträder åklagaren med utredning i ett frysningsärende torde som regel Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling rymmas under myndighetens särskilda datalag.

Det finns således redan bestämmelser om personuppgiftsbehandling som täcker behovet av att behandla personuppgifter för handläggning av frågor om frysningsbeslut. Några nya bestämmelser om personuppgiftsbehandling behövs därför inte.

Sekretess

Själva idén med frysningsbeslut är att de ska komma till allmänhetens kännedom för att få avsedd effekt. Under förutsättning att frysningsfrågan hanteras avskilt från eventuellt straffrättsligt förfarande kan känsliga uppgifter i det senare förfarandet skyddas effektivt enligt gällande bestämmelser i 18 och 35 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Något behov av att införa en sekretessbestämmelse till skydd för utredningen om frysning eller till skydd för den enskilde vid handläggning av frysningsbeslut finns därför inte.

Utredningen föreslår en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka åklagare som är behöriga att handlägga ärenden enligt den föreslagna lagen. Promemorian gör däremot bedömningen att det inte finns något behov av en sådan bestämmelse bl.a. då Åklagarmyndigheten i dag har stora möjligheter att besluta om sin egen organisation vilket bl.a. inkluderar vilken åklagare om ska utföra vilken uppgift. Regeringen instämmer i promemorians bedömning att det inte finns ett behov av att införa ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka åklagare som ska vara behöriga och ser inte skäl att införa någon sådan bestämmelse.

9 Utformningen av bestämmelsen om interimistiska beslut om frysning

9.1 Val av beslutsmyndighet

Regeringens förslag: Interimistiska beslut om frysning ska fattas av Finansinspektionen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser stödjer uttryckligen förslaget medan andra inte har några synpunkter eller invändningar.

Några ifrågasätter dock valet av beslutsmyndighet. *Finansinspektionen* avstyrker t.ex. förslaget om att Finansinspektionen ska vara den myndighet som beslutar om interimistiska frysningar. Det uppdraget bör enligt Finansinspektionen ligga på en myndighet som har uppgifter som kräver bemanning dygnet runt, och som därmed har en för ändamålet tillräcklig beredskap. Finansinspektionen anser vidare att det bör övervägas om en och samma myndighet bör besluta om både ordinarie och tillfälliga (interimistiska) frysningar. Även *Kammarrätten i Göteborg* vill se en fördjupad analys av frågan om någon annan myndighet än Finansinspektionen, t.ex. Kronofogdemyndigheten, skulle kunna vara lämplig som beslutsfattare när det gäller interimistiska frysningsbeslut. *Förvaltningsrätten i Stockholm* saknar en närmare redogörelse för de argument som leder fram till slutsatsen att uppgiften att fatta interimistiska beslut över huvud taget ska lämnas till en förvaltningsmyndighet. I stället menar förvaltningsrätten att det finns skäl att låta regeringen fatta besluten.

Skälen för regeringens förslag: *Finansinspektionen* anser att det bör övervägas om en och samma myndighet bör besluta om både ordinarie och tillfälliga (interimistiska) frysningar och *Kammarrätten i Göteborg* vill se en fördjupad analys av frågan om någon annan myndighet än Finansinspektionen skulle kunna vara lämplig som beslutsfattare när det gäller interimistiska frysningsbeslut. När det gäller frågan om vilken myndighet som är bäst lämpad att fatta sådana beslut bör beaktas att det vid de interimistiska besluten inte ska göras någon bevisprövning och inte

heller i det enskilda fallet göras någon prövning mot kriterier eller liknande. Det avgörande är i stället att besluten kan genomföras så snabbt som möjligt och utan fördröjning nå framför allt de banker och andra typer av finansiella företag som ska verkställa besluten, även om besluten ska följas av alla svenska rättssubjekt. Mot den bakgrunden framstår Finansinspektionen, som är tillsynsmyndighet för företagen på finansmarknaden, som lämpligast att anförtros uppgiften. När det gäller *Förvaltningsrätten i Stockholms* uppfattning att det finns skäl att låta regeringen fatta de interimistiska besluten kan konstateras att ärendehandläggning under en lång rad av år successivt har flyttats över från statsråden och regeringen till förvaltningsmyndigheter och domstolar. Frågan har behandlats bl.a. i prop. 2012/13:151 s. 36–37. Se även bl.a. Ds 2000:1 s. 43–44 och SOU 2020:16 s. 424–425. Bakgrunden är att om förvaltningsärenden av löpande art handläggs hos regeringen ger det ett minskat utrymme för statsråden och departementen att ägna tid och kraft åt reformarbete, övergripande planering och prioritering. Regeringens och statsrådens verksamhet är, generellt sett, inte heller anpassad till att förvaltningsbeslut ska kunna meddelas med så kort varsel som kan vara nödvändigt i nu aktuella fall. Även om det sannolikt inte kommer vara särskilt ofta som frågan om interimistiska beslut aktualiseras finns det således både principiella och praktiska skäl som talar mot att lägga beslutsfunktionen på regeringen.

Finansinspektionen lyfter även att uppdraget bör ligga på en myndighet som har uppgifter som kräver bemanning dygnet runt, och som därmed har en för ändamålet tillräcklig beredskap, vilket inspektionen i dagsläget saknar. Eftersom banker och andra finansiella företag normalt inte verkställer transaktioner under helgen gör regeringen dock bedömningen att uppdraget inte bör innebära att Finansinspektionen måste ha bemanning dygnet runt, eller att inspektionen måste ha särskild helgberedskap om ett beslut om listning i FN:s säkerhetsråd eller sanktionskommittéerna fattas fredag eftermiddag.

Det kan också tilläggas att även Europeiska kommissionen informerar ekonomiska aktörer om nya listningar genom EU:s databas, som innehåller en konsoliderad förteckning över listade personer, grupper och företag, omedelbart efter att informationen har publicerats på FN:s hemsida, i avvaktan på att EU:s nya rättsakter ska träda i kraft.

9.2 Det interimistiska beslutet

Regeringens förslag: Finansinspektionen ska tillfälligt besluta om frysning av tillgångar och ekonomiska resurser för någon som har listats av FN:s säkerhetsråd eller en sanktionskommitté under säkerhetsrådet i en sanktionsregim som avser sådana riktade ekonomiska sanktioner och beslutet ska genomföras av EU genom ändring i en redan antagen förordning.

Beslutet ska fattas snarast möjligt och gälla fram till dess att EU har genomfört listningen.

Finansinspektionen ska snarast möjligt kungöra beslutet i Post- och Inrikes Tidningar.

Den som uppsåtligen bryter mot ett interimistiskt beslut ska dömas till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Den som har begått gärningen av grov oaktsamhet ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Till ansvar ska inte dömas om brottet är ringa. Till ansvar ska inte heller dömas för anstiftan av eller medhjälp till brott.

Det ska vara möjligt att i särskilda fall bevilja undantag från ett interimistiskt beslut.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser stödjer uttryckligen förslaget medan andra inte har några synpunkter eller lämnar det utan erinran. Ingen remissinstans avstyrker helt utredningens förslag.

Riksdagens ombudsmän (JO) anser att det bör regleras vad som ska gälla i fråga om det interimistiska beslutet för det fall genomförandet av FN:s sanktionsbeslut dröjer på EU-nivå. Vad angår just tidsaspekten gör *Svenska Bankföreningen* bedömningen att utredningens förslag inte kommer att ge avsedd effekt, då frysningsåtgärder mot av FN sanktionslistade personer inte kommer att kunna vidtas tillräckligt snabbt. Detta bl.a. eftersom manus för kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar måste vara redaktionen tillhanda två dagar före publicering, och bankerna inte kontrollerar kungörelseinformation oftare än en gång per dygn.

Skälen för regeringens förslag: Det interimistiska beslutet förutsätter att det inom EU redan finns en antagen förordning för genomförandet av sanktionsregimen i fråga. I ett sådant fall står det nämligen klart att EU också kommer att genomföra ändringen i sanktionslistan och att ambitionen från EU:s sida är att ett fullständigt genomförande på EU-nivå ska ske så snabbt som möjligt. Risken för att EU av någon anledning inte skulle genomföra FN-beslutet, och att det interimistiska beslutet i Sverige därmed skulle bli mycket långvarigt, bedöms som i det närmaste obefintlig. Till skillnad mot vad *Riksdagens ombudsmän (JO)* anför anser regeringen därför att det inte behövs några särskilda regler för det fall genomförandet dröjer på EU-nivå. Även i de fall där personen någon redan är listad av EU är en transponering normalt ändå nödvändig, då listningsmotiveringen och de identifierande uppgifterna sannolikt inte är identiska med EU:s. I de fall personen, gruppen eller enheten redan är listad av EU är dock ett interimistiskt beslut av Finansinspektionen inte nödvändigt. Finansinspektionen bör därför kontrollera mot EU:s listningar att så inte är fallet.

De interimistiska besluten är som framgår ovan avsedda att gälla under kort tid. Effektivitetsåtgärder har vidtagits inom EU, vilket också har lett till kortare genomförandetider på EU-nivå. Detta medför i vissa fall att de interimistiska besluten kommer att bli mycket kortvariga.

För att Sverige fullt ut ska leva upp till de internationella förpliktelser som Sverige har gentemot FN och FATF ska besluten riktas mot var och en. Det interimistiska beslutet ska komma till allmänhetens kännedom genom att Finansinspektionen snarast möjligt kungör dem i Post- och Inrikes Tidningar. Det bör dock understrykas att beslutet om listningen som sådant kan anses ha blivit allmänt känt redan vid tidpunkten för publiceringen på FN:s sanktionshemsida.

Inom FN finns det ett antal kommittéer under säkerhetsrådet som beslutar om riktade ekonomiska sanktioner mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter och som för Sveriges del genomförs på EU-nivå. Under 2022 fattade dessa endast ett mindre antal beslut om nya listningar. Inom 3–4 timmar från beslut i FN:s säkerhetsråd eller sanktionskommittéerna om nya listningar uppdateras FN:s sanktionshemsidor. Parallellt med detta gör FN-sekretariatet ett automatiserat utskick via e-post inom samma tidsrymd. Uppdateringarna fångas också upp av Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (Swift) ca en timme efter publiceringen på hemsidan, vilket möjliggör för bankväsendet att snabbt få del av informationen.

Det är också möjligt för relevanta myndigheter att få meddelande direkt från FN-sekretariatet om nya listningar. I praktiken innebär detta att t.ex. Finansinspektionen skulle kunna få meddelande om beslut om nya listningar inom 3–4 timmar efter att beslut fattats av FN:s säkerhetsråd eller sanktionskommittéerna. Till skillnad från vad *Svenska Bankföreningen* anser, bör det genom ett sådant förfarande vara möjligt för Finansinspektionen att fatta ett interimistiskt beslut inom den tidsram om 24 timmar som enligt FATF:s praxis utgör rimlig tidsutdräkt för genomförande, dvs. utan dröjsmål.

Finansinspektionens beslut gäller endast tillfälligt och får därför enligt 35 § förvaltningslagen alltid verkställas omedelbart. Beslutet om frysning blir gällande omedelbart när det har fattats. För att säkerställa att banker och andra finansiella företag som står under Finansinspektionens tillsyn snabbt får kännedom om besluten, får det förutsättas att Finansinspektionen omgående underrättar dessa om de interimistiska besluten eller ser till att informationen finns direkt tillgänglig på annat sätt.

Överträdelse av ett interimistiskt beslut ska vara straffbart enligt sanktionslagens straffbestämmelse.

Det ska vidare vara möjligt att medges undantag från ett interimistiskt beslut i enlighet med sanktionslagens bestämmelse om undantag.

FATF har inte mandat att granska genomförandet av sådana riktade ekonomiska sanktioner som beslutats inom andra FN-sanktionsregimer än de som gäller finansiering av terrorism och spridning av massförstörelsevapen. Sverige har således inte tagit emot någon kritik för dröjsmål vid genomförandet avseende övriga sanktionsregimer. Kravet på ett snabbt genomförande gör sig emellertid lika starkt gällande för alla frysningsbeslut, alldeles oavsett under vilken sanktionsregim de har fattats. Den föreslagna bestämmelsen i sanktionslagen bör därför, för att förhindra fördröjning vid genomförandet av riktade ekonomiska sanktioner även avseende nya listningar av andra sanktionskommittéer, omfatta alla FN:s sanktionsregimer.

9.3 Överklagande

Regeringens förslag: Beslutet ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser stödjer uttryckligen förslaget medan andra inte har några synpunkter eller lämnar det utan erinran.

Ingen remissinstans avstyrker helt utredningens förslag.

Både *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Förvaltningsrätten i Linköping* ifrågasätter vad överprövning i domstol tillför, givet de mycket korta tidsperioder besluten kommer att gälla och osäkerheten om den som berörs alls får kännedom om beslutet. Enligt Förvaltningsrätten i Stockholm finns det även omständigheter som talar starkt för att domstolsprövningen ska föregås av en omprövning av beslutsmyndigheten. Bägge förvaltningsrätterna anser vidare att det bör förtydligas dels om det till möjligheten att överklaga ett interimistiskt beslut är knutet en viss tidsfrist, dels när den fristen i så fall börjar löpa.
Vid överklagande till allmän förvaltningsdomstol bör det enligt Förvaltningsrätten i Stockholm även utvecklas närmare vilken karaktär som domstolsprövningen ska ha, dvs. om den enbart ska vara inriktad på att pröva lagligheten i beslutet, eller om även lämplighetsaspekter ska beaktas. Flera remissinstanser, bl.a. *Sveriges advokatsamfund,* påpekar också att frågan om prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätt bör klargöras.

Skälen för regeringens förslag: *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Förvaltningsrätten i Linköping* ifrågasätter vad möjligheten till överprövning i domstol tillför, givet de mycket korta tidsperioder besluten kommer att gälla och osäkerheten om den som berörs alls får kännedom om beslutet. I de fall där EU:s genomförande sker inom 2–3 dagar är det, när det kommer till frågan om överklagande av det interimistiska beslutet, orealistiskt att utgå från att det överhuvudtaget är möjligt att få till stånd en domstolsprövning under denna tid. Det finns dock inte några garantier för att EU:s genomföranden i alla lägen sker så snabbt. Mot bakgrund av detta och åtgärdens mycket ingripande karaktär för den enskilde gör regeringen ändå bedömningen att beslutet bör gå att överklaga. Enligt Förvaltningsrätten i Stockholm finns det omständigheter som talar starkt för att domstolsprövningen ska föregås av en omprövning av beslutsmyndigheten. Av rättssäkerhetsskäl är det enligt regeringens uppfattning viktigt att den som omfattas av det interimistiska beslutet får en möjlighet till prövning i åtminstone två instanser. Mot bakgrund av att besluten många gånger kommer att gälla under mycket kort tid bör domstolsprövningen äga rum snarast möjligt. En ordning som innebär att beslutet först ska omprövas av beslutsmyndigheten framstår därmed som mindre lämplig.

Eftersom besluten enligt förslaget fattas av Finansinspektionen ska överklagandet ske till allmän förvaltningsdomstol. Överklagandetiden är enligt 44 § förvaltningslagen tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet.

Delgivning av Finansinspektionens beslut kommer i många fall inte att vara möjlig, eftersom närmare uppgifter om var av FN listade personer uppehåller sig ofta saknas. Samtidigt kommer de interimistiska beslutens giltighetstid, mot bakgrund av vad som ovan sagts om tidsförhållandena i EU:s genomförandeprocedur, sannolikt aldrig överstiga tre veckor. Några praktiska problem i rättidsprövningen av inkomna överklaganden kan därför inte förutses.

Förvaltningsrättens prövning bör omfatta lagligheten av beslutet. Det innebär att domstolen enbart ska pröva om de formella förutsättningarna för ett beslut om interimistisk frysning är uppfyllda. För att kammarrätten ska pröva ett beslut som en förvaltningsrätt har meddelat krävs prövningstillstånd. Flera remissinstanser, bl.a. *Sveriges advokatsamfund*, påpekar att frågan om prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätt bör klargöras. Det framgår av 40 § förvaltningslagen att prövningstillstånd krävs men bör också uttryckligen anges i sanktionslagen.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Den nya lagen och övriga lagändringar ska träda i kraft den 1 januari 2024.

Regeringens bedömning: Det behövs inga övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. I betänkandet föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Remissinstanserna har inte yttrat sig särskilt över utredningens eller promemorians förslag eller bedömning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Den nya lagen och övriga författningsförslag bör träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen föreslår därför att detta sker den 1 januari 2024.

I avsnitt 8.7 och 9.2 föreslås straffbestämmelser. Det följer av 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken att en sådan ändring inte får tillämpas på ett sådant sätt att den ges retroaktiv verkan till den tilltalades nackdel.

De föreslagna ändringarna i övrigt är huvudsakligen av processrättslig natur. Sådana gäller normalt från ikraftträdandet och kräver som regel inga övergångsbestämmelser. Det är fallet för de nu aktuella förslagen.

Mot denna bakgrund instämmer regeringen i utredningens och promemorians bedömning att det saknas behov av övergångs-bestämmelser.

11 Konsekvenser av förslagen

11.1 Ekonomiska konsekvenser

Lagen om frysning av tillgångar

Förslaget om en ny lag om frysning av tillgångar innebär att åklagare under vissa förutsättningar får besluta om frysning. Det betyder att Åklagarmyndigheten och allmän domstol som har att överpröva besluten kommer att få en ny ärendetyp. Hur stor den ökade belastningen blir på åklagar- och domstolsväsendena beror i stor utsträckning på antalet beslut om frysning. Det är dock svårt att med någon större säkerhet uppskatta hur många beslut om frysning som i genomsnitt kommer att fattas av åklagare per år. Enligt lagförslaget får ett beslut om frysning meddelas beträffande tillgångar som tillhör någon som skäligen kan misstänkas för, eller som har dömts för brott enligt terroristbrottslagen (2022:666).

Det går inte att här redogöra för hur många personer som är eller har varit skäligen misstänkta för terroristbrott eller brott med anknytning till terrorism i Sverige. Vid uppskattningen av hur många beslut som kan komma att meddelas får ledning i stället sökas bland officiella dokument där bedömningar av bl.a. terrorhotnivån har gjorts. Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT) publicerar regelbundet helårsbedömningar avseende terrorhotnivån i Sverige. För 2022 bedömde NCT att terrorhotnivån i Sverige befann sig på en förhöjd nivå (3), viket innebär att terrorattentat kan ske. Bedömningen innefattar terrorhotet från både islamistiskt motiverad terrorism och politiskt motiverad terrorism. Enligt bedömningen utgör den islamistiskt motiverade terrorismen det främsta terrorhotet mot Sverige. Den våldsbejakande islamistiska miljön i Sverige inspireras av en ideologi som förmedlas av grupper som t.ex. Isil (Daesh) och al-Qaida. När det gäller svenska fällande domar som rör terrorism kan konstateras att dessa är få och att majoriteten av dessa rör personer med kopplingar till eller inspirerade av Isil (Daesh) och al-Qaida eller förgreningar till dem.

Lagen innebär också att ett frysningsbeslut kan komma att fattas på begäran av en behörig myndighet i en annan stat. Erfarenheterna från andra medlemsstater i EU som har en motsvarighet till den föreslagna lagen, visar dock på mycket låg efterfrågan från annan stat, vilket torde hänga samman med att det är mer intressant för annan stat att begära att EU fryser tillgångar. Sammanfattningsvis är bedömningen att få frysningsbeslut kommer att fattas med stöd av den nya lagen. Mot bakgrund av detta bedöms förslaget sammantaget inte få annat än en begränsad påverkan på arbetsbördan för åklagar- och domstolsväsendena. Genomförandet av förslaget bedöms således endast att leda till ytterst marginella kostnadsökningar för åklagar- och domstolsväsendena. Av samma anledning bedöms kostnaderna för offentliga biträden inte öka annat än marginellt. Kostnadsökningarna bör kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Förslaget om en ny bestämmelse i sanktionslagen innebär att Finansinspektionen ska fatta interimistiska beslut om frysning i avvaktan på EU:s genomförande av FN-sanktioner. Finansinspektionen kommer således att få en ny ärendetyp. Eftersom de interimistiska besluten ska meddelas snarast möjligt måste Finansinspektionen ha en daglig bevakning av FN:s sanktionslistor. Det innebär dock inte att Finansinspektionen måste ha bemanning dygnet runt eller särskild helgberedskap. Finansinspektionen har för närvarande redan vissa uppgifter på sanktionsområdet och därmed tillgång till de instrument som behövs för detta ändamål.

Bestämmelsen om interimistiska beslut tar sikte på samtliga FN:s sanktionsregimer innehållande bestämmelser om riktade ekonomiska sanktioner, förutsatt att det inom EU redan finns en antagen förordning för genomförandet av sanktionsregimen i fråga. För närvarande finns det fjorton sanktionsregimer som beslutats av FN. Antalet beslut som Finansinspektionen kan komma att fatta beror på hur många listningar som FN:s säkerhetsråd eller sanktionskommittéerna under säkerhetsrådet kommer att göra. I majoriteten av sanktionsregimerna sker nya listningar förhållandevis sällan. Den sanktionsregim i vilken flest nya listningar sker är den mot Isil (Daish) och al-Qaida. Under 2022 fattade sanktionskommittén beslut om endast en ny listning och 2021 om fem nya listningar. I flera av sanktionskommittéerna har aktiviteten beträffande nya listningar varit mycket låg eller ingen alls under de senaste åren. Det går inte att förutspå hur många beslut som de fjorton nuvarande sanktionskommittéerna kommer att fatta framöver. Det förefaller emellertid inte orimligt att räkna med att antalet interimistiska beslut per år kommer att uppgå till ett tiotal.

Vid beslutsfattandet sker ingen egentlig bevisprövning. Den enda prövning Finansinspektionen har att göra är av formell natur och tar sikte på att kontrollera att beslutet avser riktade ekonomiska sanktioner, att det finns en redan antagen EU-förordning som omfattar sanktionsregimen i fråga samt att den som avses inte redan är listad. Detsamma gäller för de allmänna förvaltningsdomstolarnas prövning av de beslut som överklagas dit.

Mot bakgrund av den bedömning som nu har gjorts bör de kostnadsökningar som förslaget medför kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag.

11.2 Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet och brottsligheten

Den föreslagna lagen om frysning av tillgångar syftar till att Sverige ska uppfylla sina förpliktelser enligt resolution 1373 (2001) fullt ut. Resolution 1373 (2001) syftar i sin tur till att förhindra terrorism och finansiering av terroristhandlingar. Om frysningsåtgärder verkligen förhindrar terrorism och terroristattentat är inte helt lätt att bedöma. Det internationella samfundet har emellertid ansett att sådana åtgärder, i kombination med många andra, är nödvändiga i kampen mot terrorism.

Ett frysningsbeslut får enligt huvudregeln meddelas när en person skäligen kan misstänkas för brott enligt terroristbrottslagen. Frysningsbeslutet blir omedelbart offentligt. Genom beslutet om frysning får alltså den misstänkte kännedom om de brottsmisstankar som riktas mot honom eller henne, vilket skulle kunna äventyra pågående utrednings- eller underrättelsearbete, eller annars påverka möjligheterna att förhindra brott. För att minimera risken för sådana negativa konsekvenser för det brottsförebyggande och brottsutredande arbetet innehåller lagförslaget en bestämmelse som gör det möjligt för åklagaren att under vissa förhållanden avvakta med att meddela ett beslut om frysning.

Sammantaget bör förslaget om en ny lag om frysning av tillgångar få viss positiv effekt för det brottsförebyggande arbetet. Förslaget bör också kunna leda till en viss minskning av brottsligheten på terrorismområdet. Den nya bestämmelse om interimistiska beslut som föreslås i sanktionslagen bör däremot inte få några nämnvärda konsekvenser i något av dessa avseenden.

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor, de integrationspolitiska målen eller miljön, och inte heller i övrigt några konsekvenser av det slag som bör redovisas.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om frysning av tillgångar

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser för genomförande av punkterna 1 c och d i Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1373 (2001). Syftet med lagen är att förhindra och motverka finansiering av terroristhandlingar i enlighet med vad som anges i resolutionen.

Lagen gäller inte de fysiska eller juridiska personer som i stället omfattas av frysningsåtgärder enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska unionen.

I paragrafen anges lagens syfte och tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Paragrafens *första stycke* anger syftet med lagen, nämligen att genomföra punkterna 1 c och d i FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) i Sverige. Första stycket innehåller också en allmän hänvisning till resolutionen och en upplysning om att lagens syfte direkt svarar mot syftet med den.

I paragrafens *andra stycke* föreskrivs att lagen inte gäller de fysiska eller juridiska personer som omfattas av frysningsåtgärder enligt en EU-förordning om ekonomiska sanktioner. Bestämmelsen återspeglar principen om EU-rättens företräde framför nationell rätt.

Förhållandet till beslut om straffprocessuella tvångsmedel

2 § Beslut i brottmål om kvarstad och beslag enligt bestämmelserna i 26 och 27 kap. rättegångsbalken samt beslut om penningbeslag enligt lagen (2014:307) om

straff för penningtvättsbrott och terroristbrottslagen (2022:666) ska gälla framför ett beslut om frysning enligt denna lag. Egendom ska också kunna förverkas utan att ett beslut om frysning enligt denna lag hindrar det.

Ett beslut i Sverige om beslag eller kvarstad eller ett beslut om förverkande ska, om beslutet meddelas inom ramen för internationellt straffrättsligt samarbete, gälla framför ett beslut om frysning enligt denna lag. Detsamma gäller ett beslut om att i Sverige verkställa ett motsvarande beslut som har meddelats i en annan stat.

I paragrafen anges hur beslut enligt lagen förhåller sig till beslut om straffprocessuella tvångsmedel. Övervägandena finns i avsnitt 8.11.1.

Av paragrafens *första stycke* framgår att beslut i brottmål om kvarstad och beslag samt beslut om penningbeslag enligt lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott och terroristbrottslagen (2022:666) har företräde framför ett beslut enligt denna lag. Företrädet i förhållande till ett beslut enligt lagen gäller oavsett för vilket brott ett beslut om kvarstad, beslag eller penningbeslag har fattats och är oberoende av när beslutet har fattats. Företrädet innebär också att egendom ska kunna förverkas utan att ett beslut enligt denna lag hindrar det.

I paragrafens *andra stycke* anges även att ett beslut i Sverige om beslag eller kvarstad eller ett beslut om förverkande ska, om det har meddelats inom ramen för internationellt straffrättsligt samarbete, gälla framför ett beslut om frysning enligt denna lag. Detsamma ska enligt vad som framgår av stycket gälla ett beslut om att i Sverige verkställa ett motsvarande beslut, som har meddelats i en annan stat.

Det rör sig här om beslut enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott, lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m., lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt, lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål, lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen, lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, lagen (2005:500) om erkännande och verkställighet av frysningsbeslut i vissa fall, lagen (2011:423) om erkännande och verkställighet av beslut om förverkande i vissa fall, lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder, lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1805 av den 14 november 2018 om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande samt lagen (2020:968) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande och lagen (2021:709) med kompletterande bestämmelser om straffrättsligt samarbete mellan Europeiska unionen och Förenade kungariket.

Ordförklaring

3 § Med frysning avses i denna lag ett enligt lagen meddelat beslut som innebär

1. ett förbud för den som anges i beslutet och någon som avses i 5 § att förfoga över sina tillgångar, och

2. ett förbud för var och en att tillhandahålla tillgångar till den som anges i beslutet eller till någon som avses i 5 §.

I paragrafen definieras vad som avses med det i lagen centrala begreppet ”frysning”. Utformningen av paragrafen återspeglar frysningsbeslutets två sidor. Det innebär å ena sidan att den som äger eller kontrollerar egendom m.m. inte får förfoga över sina tillgångar. Å andra sidan innebär det ett förbud riktat till var och en mot att tillhandahålla tillgångar till dem som omfattas av ett frysningsbeslut. Definitionen utgår från den som finns i 2 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen). Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

Frysningsbegreppet omfattar olika tänkbara förfaranden med tillgångar. Med ”tillgångar” avses exempelvis

- kontanter, checkar, penningfordringar, växlar, betalningsorder och andra betalningsinstrument,
- inlåning hos finansinstitut eller andra enheter, kontotillgodohavanden, skuldebrev och skuldförbindelser,
- börsnoterade eller onoterade värdepapper och skuldinstrument, t.ex. aktier och andelar, certifikat för värdepapper, obligationer, optioner, förlagsbevis och derivatkontrakt,
- räntor, utdelningar eller annan inkomst från tillgångar eller annat värde som härrör från eller skapas genom tillgångar,
- krediter, kvittningsrätter, garantiförbindelser, fullgörandegarantier eller andra finansiella åtaganden,
- remburser, fraktsedlar och pantförskrivningar,
- sådana dokument som utgör bevis på andelar i tillgångar eller andra finansiella resurser,
- fast egendom,
- fordon,
- lösöre, och
- immateriella rättigheter.

Frysning av tillgångar ska avse förbud mot att dels förfoga över, dels tillhandahålla tillgångar, bestående i att förhindra varje flyttning, överföring, förändring, användning, tillgång till eller hantering av tillgångar på ett sätt som skulle leda till en förändring av volym, belopp, belägenhet, ägandeförhållanden, innehav, art eller bestämmelse, eller varje annan förändring som skulle göra det möjligt att utnyttja tillgångarna, inbegripet aktieförvaltning. Inte heller i denna del är det fråga om någon uttömmande uppräkning, utan just om exempel.

Egendom som omfattas av ett sådant särskilt undantag som avses i 14 § undantas från förbudet.

Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag.

Beslut om frysning

4 § Om det behövs för att förhindra fortsatt brottslighet av likartat slag får ett beslut om frysning meddelas för den som

1. skäligen kan misstänkas för brott enligt terroristbrottslagen (2022:666),
2. har dömts för brott enligt terroristbrottslagen, eller
3. på grund av innehållet i utländsk brottsutredning eller dom skäligen kan misstänkas för att i annan stat ha begått brott som motsvarar brott enligt terroristbrottslagen.

Paragrafen, som utformas enligt *Lagrådets* förslag och delas upp efter synpunkter från Lagrådet, behandlar förutsättningarna för ett beslut om frysning. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

I paragrafen anges det övergripande syftet med ett frysningsbeslut. Det är att hindra att den vars tillgångar fryses använder dem för att själv begå någon form av terroristbrottslighet eller att finansiera terroristhandlingar eller på annat sätt understödja andras terroristbrottslighet. För att frysning ska få beslutas krävs att beslutet behövs för att uppfylla det ändamålet. Det som ska förhindras är terrorism. Ett frysningsbeslut får alltså inte beslutas för att förhindra någon annan typ av brott. I tre punkter anges vem ett frysningsbeslut får riktas mot. Ett beslut om frysning får meddelas för den som skäligen kan misstänkas för brott enligt terroristbrottslagen (2022:666), om det behövs för att förhindra fortsatt brottslighet av likartat slag (*punkt 1*). För att ett beslut om frysning ska kunna meddelas måste misstankegraden i vart fall nå upp till skälig misstanke. Det finns dock inget som hindrar att beslut meddelas vid en högre misstankegrad, t.ex. efter det att åtal har väckts. Ett beslut får också meddelas om någon har dömts för brott enligt terroristbrottslagen, om det behövs för att förhindra fortsatt brottslighet av likartat slag (*punkt 2*). Ett frysningsbeslut får även meddelas för den som på grund av innehållet i utländsk brottsutredning eller dom skäligen kan misstänkas för att i annan stat ha begått brott som motsvarar brott enligt terroristbrottslagen, om det behövs för att förhindra fortsatt brottslighet av likartat slag (*punkt 3*). I det sistnämnda fallet torde initiativet ofta komma från en myndighet i den andra staten som har uppmärksammat behovet av ett svenskt frysningsbeslut. Den andra statens myndighet kan då vända sig till Åklagarmyndigheten för att få frågan prövad (se närmare under kommentaren till 8 §). En sådan begäran ska prövas på samma sätt som andra beslut om frysning. Det som ska klarläggas är om de rättsliga förutsättningarna för ett frysningsbeslut är uppfyllda. Vid prövningen ska åklagaren göra en självständig bedömning av om personen är skäligen misstänkt. Åklagaren ska också göra en bedömning av om det som personen är misstänkt eller har dömts för motsvarar brott enligt terroristbrottslagen. Inom EU är gärningar som rör terroristbrottslighet till stor del harmoniserade, varför en dom från en annan EU-medlemsstat med lätthet bör kunna jämföras med de svenska straffbestämmelserna. Den bedömningen kan dock i vissa fall vara mer komplicerad när det är fråga om en icke-medlemsstat. Beslut om frysning bör inte fattas om det uppenbart strider mot grunderna för den svenska rättsordningen (ordre public). Jämförelsen ska göras med den lagstiftning som finns när frysningsfrågan prövas. En utländsk dom behöver lika lite som en svensk ha vunnit laga kraft för att frysning ska kunna beslutas.

5 § Ett förbud mot att förfoga över tillgångar gäller inte bara egendom som tillhör den som beslutet om frysning avser, utan även egendom som

1. tillhör juridiska personer som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av någon som avses i 4 §,
2. tillhör fysiska eller juridiska personer som agerar i stället för någon som avses i 4 § eller punkten 1 eller på uppdrag av sådana personer, eller
3. utgör avkastning av egendom som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av någon som avses i 4 § eller punkterna 1 eller 2.

Paragrafen behandlar det förbud mot att förfoga över tillgångar som ett beslut om frysning innebär och anger vilka tillgångar som omfattas av förbudet. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

Förbudet omfattar inte bara egendom som tillhör den som beslutet avser, utan även tillgångar som på ett eller annat sätt har anknytning till den som kan misstänkas eller är dömd för någon form av terroristbrottslighet, antingen genom ägande, kontroll eller avkastning av egendom. Med att en person direkt eller indirekt äger en juridisk person avses att personen innehar mer än 50 procent av rösterna i den juridiska personen eller har ett majoritetsintresse i denna, antingen själv eller via en annan juridisk person. Vid bedömningen av om en person direkt eller indirekt kontrollerar en juridisk person, antingen ensam eller enligt avtal med en annan delägare eller tredje man ska bl.a. följande beaktas.

- Att personen har rätt eller befogenhet att utse eller entlediga en majoritet av ledamöterna i den juridiska personens förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan.
- Att personen enbart genom utövandet av sin rösträtt har utsett en majoritet av de ledamöter i en juridisk persons förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan som har innehaft sina poster under innevarande eller föregående räkenskapsår.
- Att personen till följd av ett avtal med andra delägare ensam kontrollerar en majoritet av rösträtterna i den juridiska personen.
- Att personen har befogenhet att använda sig av rätten att utöva ett bestämmande inflytande över den juridiska personen enligt ett avtal med den juridiska personen, eller enligt en bestämmelse i dess stadgar.
- Att personen har befogenhet att använda sig av rätten att utöva ett bestämmande inflytande över den juridiska personen enligt ett avtal med den juridiska personen, eller enligt en bestämmelse i dess stadgar utan att vara innehavare av den rätten, exempelvis genom ett bulvanföretag.
- Att personen har rätt att använda alla eller delar av den juridiska personens tillgångar.
- Att personen leder den juridiska personen inom ramen för en koncernstruktur där den juridiska personen omfattas av koncernredovisning.
- Att personen solidariskt delar den juridiska personens ekonomiska förpliktelser eller garanterar dessa.
- Att personen är den som de facto har fattat beslut i sådana frågor som för den juridiska personens del ankommer på styrelsen eller den verkställande direktören, och därmed i realiteten har utövat bestämmanderätten i den juridiska personen, oavsett sin formella roll.

Om något av kriterierna är uppfyllda ska personen anses kontrollera den juridiska personen, om inte motsatsen kan fastställas i det enskilda fallet.

Att någon agerar i stället för eller på uppdrag av en person innefattar t.ex. ett ombud eller en bulvan. Eftersom ett beslut om frysning innebär en inskränkning av enskildas rätt att förfoga över sina tillgångar måste intrånget balanseras mot det men den enskilde lider av intrånget. När det gäller uppdragstagare bör faktorer som om uppdraget har samband med

den misstänkta brottsligheten och uppdragets omfattning vägas in i den bedömningen. Det är dock viktigt att ha syftet med frysningen i åtanke.

Paragrafen bryts ut ur 4 § och utformas efter synpunkter från *Lagrådet*.

6 § Ett förbud mot att tillhandahålla tillgångar till de fysiska eller juridiska personer som avses i 4 eller 5 § gäller var och en.

Paragrafen behandlar det förbud mot att tillhandahålla tillgångar som ett beslut om frysning innebär. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

I paragrafen anges att förbudet gäller för var och en.

Paragrafen bryts ut ur 4 § och utformas efter synpunkter från *Lagrådet*.

7 § Vid prövningen av om beslut om frysning ska meddelas ska vad som sägs i 5 § förvaltningslagen (2017:900) om legalitet, objektivitet och proportionalitet tillämpas.

Paragrafen, som har tillkommit efter förslag från *Lagrådet*, anger att principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet i förvaltningslagen ska tillämpas vid prövningen av om ett frysningsbeslut ska meddelas. Övervägandena finns i avsnitt 8.2 och 8.4.2.

8 § Beslut om frysning meddelas av åklagaren. Åklagaren får avvakta med att meddela beslut om beslutet är till men för utredning eller lagföring av den brottslighet misstankarna avser eller för arbete med att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra sammanhängande eller likartad brottslighet.

Om förutsättningarna enligt 4 § är uppfyllda får åklagaren fatta beslut på begäran av behörig myndighet i en annan stat.

Beslutet gäller omedelbart. Beslutet ska snarast möjligt kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och delges den som beslutet avser.

Av bestämmelserna i denna paragraf framgår vem som kan meddela ett beslut om frysning, när det börjar gälla och hur det ska kommuniceras. Övervägandena finns i avsnitt 8.3 och 8.4.1.

I *första stycket* anges att det är åklagaren som fattar beslut om frysning. Ett beslut om frysning blir offentligt så snart det är meddelat, vilket skulle kunna inverka menligt på brottsbekämpande verksamhet som pågår. Åklagaren ska därför kunna avvakta med att meddela beslut om frysning om beslutet är till men för utredning eller lagföring av den brottslighet misstankarna avser eller för arbete med att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra sammanhängande eller likartad brottslighet. När det gäller sammanhängande brottslighet kan det bl.a. handla om annan brottslig verksamhet som bedrivs av den person vars tillgångar blir föremål för frysning, t.ex. vapen-, förmögenhets- eller narkotikabrott, eller brottslighet som hänger samman med terroristbrottsligheten på annat sätt. Det kan också röra sig om en helt separat förundersökning, om ett underrättelseärende med syfte att förhindra t.ex. terroristbrott, eller om ytterligare en förundersökning avseende terroristbrott.

I *andra stycket* anges att ett beslut om frysning får meddelas även på begäran av behörig myndighet i en annan stat. Förutsättningarna för ett beslut enligt 4 § måste vara uppfyllda även i sådana fall. Detta innebär att någon antingen måste vara skäligen misstänkt för brott enligt terroristbrottslagen, vara dömd för brott enligt terroristbrottslagen eller på

grund av innehållet i utländsk brottsutredning eller dom skäligen kan misstänkas för att i annan stat ha begått brott som motsvarar brott enligt terroristbrottslagen.

I *tredje stycket* anges att ett beslut om frysning ska gälla omedelbart och att åklagaren snarast möjligt ska kungöra beslutet i Post- och Inrikes Tidningar och delge den som beslutet avser.

Förfarandet hos åklagaren

9 § Vid åklagarens handläggning av ärenden enligt denna lag ska följande bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900) tillämpas:
− 6 § om service,
− 7 § om tillgänglighet,
− 8 § om samverkan,
− 9 § om utgångspunkter för handläggningen,
− 10 § om partsinsyn,
− 13 § om tolkning och översättning,
− 14 och 15 §§ om ombud och biträde,
− 23 § första stycket om utredningsansvaret,
− 24 § om när man får lämna uppgifter muntligt,
− 27 § om dokumentation av uppgifter, och
− 36 § om rättelse av skrivfel och liknande.

Bestämmelserna i 10 § förvaltningslagen om partsinsyn ska tillämpas först när ett beslut enligt 4 § har meddelats.

I paragrafen regleras förvaltningslagens (2017:900) tillämplighet vid åklagarens handläggning av ärenden om frysning av tillgångar. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.2.

Paragrafen innehåller i *första stycket* en samlad hänvisning till de bestämmelser i förvaltningslagen som ska gälla vid åklagarens handläggning av frysningsärenden. Bestämmelserna i 6–9 §§ förvaltningslagen om grunderna för god förvaltning och utgångspunkterna för handläggningen gäller, med undantag endast för 9 § andra stycket, redan i dag i all åklagarverksamhet. De gäller också vid handläggning enligt den nya lagen. Även bestämmelsen i 9 § andra stycket, i vilken föreskrivs att handläggningen som huvudregel ska vara skriftlig, ska tillämpas av åklagaren i frysningsärenden.

Den enskildes insyn i förfarandet regleras genom hänvisningen till 10 § förvaltningslagen. Den paragrafen innebär att den enskilde har rätt till insyn i allt material som tillförs ärendet, dock med den begränsning som anges i 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Om frågan om frysning aktualiseras i en pågående förundersökning bör det material som har betydelse i frysningsärendet föras över till det ärendet. Den enskilde har då rätt till insyn i det överförda materialet med den begränsning som följer av bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen. Rätten till insyn i fråga om det material som finns i förundersökningen regleras i 23 kap. rättegångsbalken.

Rätten till tolk och översättning, som regleras i 13 § förvaltningslagen, gäller också i frysningsärenden. Åklagaren får bedöma i det enskilda fallet om det finns behov av sådana åtgärder.

För att tillgodose den enskildes rätt att använda juridiskt biträde är 14 och 15 §§ förvaltningslagen tillämpliga. Om offentligt biträde förordnas

gäller bestämmelserna i lagen (1996:1620) om offentligt biträde. Även om en offentlig försvarare är förordnad i ett pågående straffrättsligt förfarande som ligger till grund för ett frysningsbeslut, kan det inte anses ingå i dennes uppdrag att företräda den enskilde i frysningsärendet.

Ansvaret för att en fråga om frysning blir tillräckligt utredd vilar på åklagaren. Det tydliggörs genom hänvisningen till 23 § första stycket förvaltningslagen.

Trots att förfarandet som huvudregel ska vara skriftligt är 24 § förvaltningslagen tillämplig. Det innebär att den enskildes behov av att kunna lämna uppgifter muntligt tillgodoses. Vidare gäller kravet i 27 § förvaltningslagen på dokumentation av uppgifter som har lämnats muntligen. Det innebär att åklagaren är skyldig att dokumentera sådana uppgifter.

Slutligen ska även bestämmelsen i 36 § förvaltningslagen, om rättelse av skrivfel och liknande, tillämpas vid åklagarens handläggning. Det är endast uppenbara felaktigheter och bara sådana som beror på skrivfel, räknefel och liknande förbiseenden som får rättas med stöd av den bestämmelsen.

Av *andra stycket* framgår att rätten till partsinsyn i förfarandet hos åklagaren gäller först när ett beslut om frysning har meddelats. Det innebär att det inte finns någon rätt till partsinsyn i de fall där åklagaren inte fattar något beslut att frysa en persons tillgångar.

Paragrafen utformas efter synpunkter från *Lagrådet*.

10 § En åklagare får anlita biträde av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen vid utredning av frågor om frysning av tillgångar enligt denna lag. Åklagaren får också ge en polisman i uppdrag att vidta en viss åtgärd som hör till utredningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens karaktär.

Vid förhör ska följande bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken tillämpas:
– 4 § om objektivitet,
– 6 § om rätten att hålla förhör,
– 7 § om hämtning till förhör,
– 9 § om skyldighet att stanna kvar för förhör,
– 9 a och b §§ om tillfälligt omhändertagande av kommunikationsutrustning,
– 10 § om vem som får närvara vid förhör,
– 11 § om rätt att ställa frågor vid förhör, och
– 12 § om förbud mot otillbörliga åtgärder under förhör.

Vid tillämpningen av 23 kap. 4 och 11 §§ rättegångsbalken ska bestämmelserna om den som är misstänkt i stället avse den som beslutet om frysning avser.

Paragrafen reglerar dels åklagarens rätt att anlita biträde för att utreda frysningsfrågor, dels vilka bestämmelser i rättegångsbalken som ska tillämpas vid en sådan utredning. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.3.

Av *första stycket* framgår att åklagaren får anlita biträde av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen för utredningen. Båda myndigheterna är skyldiga att ge åklagaren det biträde som begärs. Åklagaren får också ge en polisman i uppdrag att vidta en viss åtgärd som hör till utredningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens karaktär. Det kan t.ex. vara fråga om att hålla ett förhör eller att vidta någon annan utredningsåtgärd. Bestämmelsen i stycket motsvarar 23 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken och har samma innebörd som den bestämmelsen.

Andra stycket innehåller en uppräkning av vissa bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken som ska tillämpas vid utredning av frysningsfrågor. Det är för det första den grundläggande bestämmelsen i 23 kap. 6 § om skyldighet att medverka vid förhör. Förhör kan hållas, förutom med den som ett frysningsbeslut riktas mot, med andra personer som kan belysa t.ex. den misstänktes aktuella livssituation eller tillgångar. Skyldigheten gäller för var och en som kan ha uppgifter av betydelse att lämna. Vidare kan bestämmelserna i 23 kap. 7 och 9 §§ rättegångsbalken om hämtning till förhör och om skyldighet att stanna kvar för förhör tillämpas, om det behövs. Möjligheterna i 23 kap. 9 a och 9 b §§ rättegångsbalken att i samband med förhör tillfälligt omhänderta kommunikationsutrustning är också tillämpliga. Det som föreskrivs i 23 kap. 10 och 11 §§ rättegångsbalken om vem som får närvara och ställa frågor vid förhör ska också tillämpas, liksom förbudet i 23 kap. 12 § rättegångsbalken mot användning av otillbörliga förhörsmetoder. Bestämmelserna gäller i tillämpliga delar, eftersom bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken är anpassade till de begrepp och de personer som förekommer i en förundersökning. Även kravet i 23 kap. 4 § rättegångsbalken på objektivitet under hela förfarandet gäller.

I *tredje stycket* klargörs att det som sägs i 23 kap. 4 och 11 §§ rättegångsbalken om misstänkt i stället ska gälla den som frysningsbeslutet avser.

Paragrafen är enbart tillämplig vid utredning av frågor som rör frysningsförfarandet. Om det finns anledning att anta att ett brott mot straffbestämmelsen i lagen har begåtts gäller reglerna i 23 kap. rättegångsbalken om förundersökning på vanligt sätt.

Paragrafen utformas efter synpunkter från *Lagrådet*.

11 § En åklagares beslut i fråga om frysning ska vara skriftligt och ange följande:
– vem beslutet avser,
– om förbud ska gälla och, i så fall, förbudets innebörd,
– skälen för beslutet,
– de bestämmelser som åberopas, och
– när beslutet fattades och vem som fattade beslutet.
Av beslut om frysning ska det också framgå
– att det finns en möjlighet att begära undantag från förbudet enligt 14 §, och
– att det finns en möjlighet att överklaga beslutet till domstol enligt 15 §.

I paragrafen anges vad ett åklagarbeslut ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.4.

Det som enligt *första stycket* alltid ska anges är vem beslutet rör, om prövningen utmynnar i ett beslut om frysning eller inte och skälen för åklagarens beslut. Om frysning meddelas ska det av beslutet också framgå vad beslutet innebär, dvs. att personen i fråga inte längre får förfoga över sina tillgångar och att andra personer förbjuds att tillhandahålla personen tillgångar och andra ekonomiska resurser. Vidare ska åklagaren ange vilka bestämmelser som åberopas till grund för beslutet. Det ska även framgå när beslutet fattades och vem som fattade beslutet. Åklagaren behöver endast fatta ett formellt beslut om att inte frysa tillgångar om det rör sig om en begäran av behörig myndighet i en annan stat.

I *andra stycket* anges att det av ett beslut om frysning ska framgå att det finns en möjlighet för den som beslutet riktas mot att hos behörig myndighet begära undantag från förbudet. Möjligheten till undantag

regleras i 14 §. Av åklagarens beslut ska det också framgå att det finns en möjlighet att överklaga beslutet och vad som i så fall gäller. Rätten att överklaga regleras i 15 §, där det framgår vilken domstol som prövar ett överklagande och att beslutet får överklagas utan begränsning till viss tid. I 16 § anges vad som i övrigt gäller för ett överklagande.

Paragrafen utformas efter synpunkter från *Lagrådet*.

Upphävande av beslut

12 § Om det inte längre finns skäl för ett beslut om frysning ska åklagaren omedelbart häva beslutet.

Åklagaren ska också häva beslutet om den som beslutet avser blir föremål för frysning enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska unionen.

Beslutet om hävning ska snarast möjligt kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och delges den som beslutet avser.

I paragrafen anges när ett frysningsbeslut ska upphävas. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.5.

I paragrafens *första stycke* föreskrivs att ett beslut om frysning omedelbart ska hävas om det inte längre finns skäl för det. Det ankommer på åklagaren att fortlöpande överväga om det finns skäl för frysning. Att åklagaren lägger ner den förundersökning som beslutet grundar sig på, beslutar att inte väcka åtal i ärendet eller om åtalet ogillas av domstol och domen vinner laga kraft, utgör exempel på situationer som kan utgöra skäl för hävning. Grundar sig beslutet på en begäran från en behörig myndighet i en annan stat, och den behöriga myndigheten begär att beslutet ska hävas, ska åklagaren ompröva beslutet enligt 13 §.

I de fall där ett beslut om frysning föreligger beträffande en person som är dömd för brott enligt terroristbrottslagen bör faktorer som vilken tid som har förflutit sedan de relevanta gärningarna begicks och om personen har avtjänat sitt straff eller tagit tydligt avstånd från sådana handlingar kunna påverka bedömningen. Även risken för återfall i ny brottslighet av samma slag är av naturliga skäl central vid bedömningen.

Ett beslut om frysning tar sikte på samtliga tillgångar som tillhör den som är föremål för beslutet, men också på bl.a. tillgångar som tillhör juridiska personer som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av en sådan person. Eventuella förändringar av ägarförhållandena eller kontrollen av bolag avseende den person som är föremål för beslutet får uppenbarligen betydelse för beslutets räckvidd, men utgör inte skäl för hävning.

Enligt *andra stycket* ska ett beslut hävas om den beslutet avser blir föremål för frysning enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av EU. Bestämmelsen återspeglar principen om EU-rättens företräde framför nationell rätt.

Som framgår av *tredje stycket* ska ett beslut om hävning snarast möjligt kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och delges den som beslutet avser. Beslutet gäller även om det inte har kungjorts eller delgivits.

Omprövning av beslut

13 § Åklagaren ska med högst sex månaders mellanrum räknat från dagen för beslutet ompröva ett beslut om frysning.

Dessutom ska åklagaren snarast möjligt ompröva ett beslut om frysning om en behörig myndighet i en annan stat, vars begäran ligger till grund för beslutet, begär att beslutet ska upphävas.

Paragrafen reglerar de situationer då åklagaren särskilt ska ompröva ett beslut om frysning. Om åklagaren vid en sådan omprövning konstaterar att det inte längre finns skäl för ett beslut om frysning, ska beslutet omedelbart hävas enligt 12 §. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.5.

Enligt *första stycket* ska en omprövning alltid göras med högst sex månaders mellanrum räknat från dagen för beslutet. Åklagarens omprövning omfattar en kontroll av om det fortfarande finns skäl för frysning.

Om omprövningen resulterar i ett beslut att inte häva frysningsbeslutet får detta, precis som ett ursprungligt beslut om frysning, överklagas till allmän domstol enligt 15 §.

Enligt *andra stycket* ska åklagaren dessutom ompröva ett beslut om en behörig myndighet i en annan stat, vars begäran ligger till grund för beslutet, begär att beslutet ska upphävas.

Undantag från beslut

14 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, på begäran av den som beslutet avser, i enskilda fall besluta om undantag från ett beslut om frysning om det är nödvändigt för att tillgodose grundläggande behov eller, om det finns särskilda skäl, för att betala extraordinära kostnader.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från beslut om frysning enligt 4 §.

I paragrafen regleras utrymmet att medge undantag från ett beslut om frysning. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.

Av *första stycket* framgår att undantag får medges, på begäran av den som beslutet avser, om det är nödvändigt för att tillgodose grundläggande behov eller, om det finns särskilda skäl, för att betala extraordinära kostnader. Undantag kan endast aktualiseras i syfte att tillgodose grundläggande behov avseende en fysisk person eller dennes familjemedlemmar, inbegripet bl.a. användning för betalning av livsmedel, läkemedel, hyra, ränta, amortering eller liknande kostnader avseende familjens bostad samt arvoden och avgifter för läkarvård av familjen. Undantag får också beviljas för t.ex. betalning av skatter, obligatoriska försäkringspremier, avgifter för allmännyttiga tjänster som gas, vatten, el och telekommunikation eller kontoavgifter till finansinstitut.

Motsatsvis avses med extraordinära kostnader andra kostnader än sådana som är nödvändiga för att tillgodose grundläggande behov. Det ska vara kostnader för vilka det ändå är rimligt att medge undantag från frysning. En skälighetsbedömning måste göras i varje enskilt fall, där det bl.a. ska göras en avvägning mellan den enskildes behov, ändamålet med kostnaden och syftet med frysningen.

I *andra stycket* föreskrivs att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela kompletterande föreskrifter om undantag från beslut enligt 4 §.

15 § Den som genom ett beslut om frysning har förbjudits att förfoga över tillgångar får överklaga åklagarens beslut enligt denna lag. Rätten att överklaga gäller även den som enligt 5 § fått sina tillgångar frysta genom beslutet. Rätten att överklaga är inte inskränkt till viss tid.

Överklagandet prövas av den tingsrätt som är behörig att handlägga ett åtal som rör de brottsmisstankar som beslutet om frysning grundar sig på eller, om beslutet grundar sig på en dom, den tingsrätt som har meddelat domen. Grundar sig beslutet på ett utländskt förfarande ska målet tas upp av Stockholms tingsrätt.

I paragrafen, som utformas enligt *Lagrådets* förslag, regleras rätten att överklaga ett frysningsbeslut samt vilken domstol som är behörig. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.1 och 8.5.2.

Av *första stycket* framgår att det endast är den som genom ett beslut om frysning har förbjudits att förfoga över tillgångar som har rätt att överklaga ett sådant beslut. Det är inte bara den som beslutet avser som kan klaga, utan även de som omfattas av 5 §. De som träffas av förbudet mot att tillhandahålla tillgångar som följer av ett beslut om frysning, dvs. var och en, kan inte överklaga beslutet. Som framgår av stycket får ett beslut om frysning överklagas utan begränsning i tid.

I enlighet med vad som anges i *andra stycket* ska ett överklagande prövas av den tingsrätt som skulle ha prövat ett åtal avseende de brottsmisstankar som frysningsbeslutet grundar sig på. Grundar sig beslutet på en tidigare dom, är den tingsrätt som dömde i brottmålet behörig domstol. Vidare är Stockholms tingsrätt exklusivt forum att pröva frysningsbeslut som grundar sig på ett utländskt förfarande.

16 § Ett överklagande ska göras skriftligen till den tingsrätt som enligt 15 § ska pröva överklagandet och innehålla de uppgifter som anges i 5 § första och andra styckena och 7 § lagen (1996:242) om domstolsärenden. Överklagandet ska dock ges in till åklagaren. Åklagaren ska med ett eget yttrande snarast möjligt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till tingsrätten, utom i de fall åklagaren beslutar att häva beslutet om frysning.

I paragrafen anges hur den som vill överklaga ett frysningsbeslut ska göra samt vilka åtgärder åklagaren ska vidta i samband med ett överklagande. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.2.

Enligt paragrafen ska ett överklagande vara skriftligt och ställas till den tingsrätt som enligt 15 § andra stycket är behörig domstol. Vidare föreskrivs, genom en hänvisning till 5 § första och andra styckena och 7 § lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen), vad ett överklagande närmare ska innehålla.

Även om ett överklagande ska vara ställt till tingsrätten så ska det ges in till åklagaren, vilket också anges i bestämmelsen. Eftersom ett överklagande enligt 15 § första stycket inte är begränsat till viss tid, behöver någon prövning av om överklagandet kommit in i rätt tid inte göras av åklagaren. Åklagaren ska i stället, snarast möjligt, överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till tingsrätten. Till överklagandet ska åklagaren foga ett eget yttrande där han eller hon anger sin inställning till klagandens yrkanden. Vid behov ska åklagaren bifoga de ytterligare handlingar som kan behövas för rättens ställningstagande.

Om åklagaren, efter att ha tagit del av överklagandet, finner att det inte längre finns skäl för frysning, ska han eller hon i stället häva frysningsbeslutet. Ett sådant beslut ska enligt 12 § tredje stycket delges klaganden. Har frysningsbeslutet hävts faller behovet av domstolsprövning bort.

17 § Tingsrätten ska avgöra ärendet snarast möjligt och, om det inte finns något synnerligt hinder mot det, senast inom en vecka från det att överklagandet kom in till tingsrätten. Sammanträde ska hållas om någon part begär det och det inte är uppenbart att det inte behövs.

Klaganden har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Vid rättens handläggning av ett överklagande gäller i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Om sammanträde ska hållas ska åklagaren dock alltid kallas.

Paragrafen innehåller närmare bestämmelser om förfarandet i domstol vid överklagande av frysningsbeslut. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.2.

I *första stycket* markeras vikten av skyndsam handläggning i domstolsärenden om frysning, genom att det uttryckligen anges att tingsrätten ska avgöra ärendet snarast möjligt. Om det inte finns något synnerligt hinder mot det, ska ärendet avgöras inom en vecka från det att överklagandet kom in till tingsrätten. Avsikten är inte att hela tidsfristen regelmässigt ska utnyttjas av domstolarna, vilket understryks genom formuleringen ”senast inom en vecka”. Finns det något synnerligt hinder får dock ärendet avgöras senare. Synnerligt hinder kan t.ex. vara att klaganden håller sig undan och att ärendet inte omedelbart kan avgöras i hans eller hennes utevaro, eller att rätten bedömer att underlaget för beslut behöver kompletteras. Vad som annars kan utgöra synnerligt hinder får utvecklas i rättstillämpningen.

Domstolen ska som huvudregel hålla sammanträde om någon part begär det. Kravet på sammanträde gäller dock inte oinskränkt. Om ett sammanträde är uppenbart obehövligt ska domstolen kunna avstå från att hålla sammanträde. Det kan vara fallet t.ex. om klaganden tidigare har överklagat åklagarens beslut om frysning och det då har hållits sammanträde och något nytt inte anförs i överklagandet.

I *andra stycket* föreskrivs att klaganden har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Begränsningen innebär att handlingar och annat material inte får lämnas ut i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I ett sådant fall ska myndigheten på annat sätt lämna upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att den enskilde ska kunna ta tillvara sin rätt, och under förutsättning att det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Klaganden kan åberopa rätten att ta del av det som tillförts ärendet under hela den tid och i varje instans som domstolsförfarandet pågår.

I enlighet med vad som anges i *tredje stycket* så kompletteras bestämmelserna i denna paragraf av det som i ärendelagen föreskrivs om rättens handläggning av överklaganden. Det innebär bl.a. att det faktum att en part uteblir från ett sammanträde inte i sig hindrar att domstolen håller

sammanträdet. Uteblir den som har överklagat beslutet kan dock ärendet avskrivas (se 20 § ärendelagen). Om sammanträde ska hållas ska åklagaren alltid kallas. Bestämmelsen i 18 § ärendelagen, om att en myndighet som är motpart inte alltid behöver kallas till ett sammanträde, gäller således inte i dessa ärenden.

Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag.

Offentligt biträde

18 § Vid överklagande ska rätten förordna ett offentligt biträde för den som beslutet om frysning avser, om det inte måste antas att det saknas behov av biträde. Frågan om förordnande ska prövas snarast möjligt.

I paragrafen regleras förutsättningarna för den enskilde att få ett offentligt biträde förordnat för sig vid överklagande av ett beslut om frysning. Övervägandena finns i avsnitt 8.5.2.

Enligt paragrafen ska ett offentligt biträde, som huvudregel och i samband med överklagande, förordnas av rätten för den som beslutet om frysning avser, dvs. den som överklagar ett frysningsbeslut som är riktat mot honom eller henne. Undantag gäller när det måste antas att behov av offentligt biträde saknas. Undantaget bör tillämpas restriktivt. I de situationer som en förundersökning pågår beträffande den brottsmisstanke som beslutet om frysning grundar sig på är en offentlig försvarare med stor sannolikhet förordnad för den misstänkte. Eftersom ett beslut om frysning inte är en del av brottmålsprocessen bör den offentliga försvararens uppdrag inte omfatta frågan om frysning. Att en offentlig försvarare är förordnad innebär således inte att behov av biträde saknas. I en sådan situation kan det dock vara lämpligt att förordna den offentliga försvararen som offentligt biträde i frysningsärendet.

Allmänna bestämmelser om offentligt biträde finns i lagen (1996:1620) om offentligt biträde. Att det rättsliga biståndet i ärenden sker i form av offentligt biträde innebär att det allmänna svarar för samtliga kostnader för biträdet och för andra nödvändiga utredningsåtgärder (4 § lagen om offentligt biträde).

Straff

19 § Den som uppsåtligen bryter mot ett beslut om frysning enligt 4 § döms till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Den som begår gärningen av grov oaktsamhet döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar enligt denna paragraf. Det ska inte heller dömas till ansvar för anstiftan av eller medhjälp till en gärning som avses i denna paragraf.

I paragrafen föreskrivs straff för den som bryter mot ett frysningsbeslut. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.

I paragrafens *första stycke* föreskrivs straffansvar för den som antingen uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett beslut om frysning. För att någon ska dömas för uppsåtligt brott krävs att uppsåtet täcker att det finns ett beslut om frysning och vad beslutet innebär.

Vissa verksamhetsutövare, exempelvis på finansmarknaden omfattas av särskilda regelverk som bl.a. syftar till att förhindra finansiering av terrorism. Av regelverken följer bl.a. krav på verksamhetsutövarna att göra en bedömning av den risk för finansiering av terrorism som kan förknippas med en kundrelation och att det ska finnas dokumenterade rutiner och riktlinjer avseende åtgärder för t.ex. kundkännedom och övervakning. Om en verksamhetsutövare, som tillgängliggör tillgångar i strid med ett beslut om frysning, i sin verksamhet helt har åsidosatt de krav som följer av dessa regelverk kan det bli fråga om ett sådant flagrant fall av omedveten oaktsamhet som kan bedömas som grov oaktsamhet. Detsamma kan vara fallet om tillgångar tillgängliggörs trots att verksamhetsutövaren är medveten om att det kan finnas en risk för att det innebär en överträdelse, dvs. är medvetet oaktsam.

Varje förfogande över tillgångar som tillhör den som beslutet om frysning avser, eller som tillhör sådana personer som räknas upp i 5 §, är straffbart, så länge den beslutet berör inte har beviljats undantag enligt 14 § avseende förfogandet. Straffansvar träffar även den som olovligen tillhandahåller tillgångar till någon som är föremål för ett beslut om frysning, eller till sådana personer som räknas upp i 5 §. Om undantag har beviljats enligt 14 § är tillhandahållandet inte olovligt, så länge tillhandahållandet ryms inom beslutet om undantag.

Som anges i *andra stycket* ska det inte dömas till ansvar i ringa fall. Det ska inte heller dömas till ansvar för anstiftan av eller medhjälp till en gärning som avses i paragrafen.

Paragrafen överensstämmer i den här delen med 8 § sanktionslagen och bör tillämpas på motsvarande sätt.

Förverkande

20 § Utbyte av brott enligt 19 § ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 8.8, är utformad i överensstämmelse med och har samma tillämpningsområde som 11 § sanktionslagen. Vad som kan utgöra utbyte av brottet får avgöras i det enskilda fallet.

21 § Egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt 19 § eller som har kommit till genom ett sådant brott får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt 19 §, om brottet har fullbordats, och egendom som någon har tagit befattning med på ett sådant sätt som utgör brott enligt 19 §.

I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 8.8, är utformad i överensstämmelse med och har samma tillämpningsområde som 12 § sanktionslagen. Vad som kan utgöra hjälpmedel får avgöras i det enskilda fallet.

12.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

2 kap.

5 § I de fall som avses i 3 § 2, 3 och 5 är svensk domstol behörig endast om gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten (dubbel straffbarhet). Om brottet har begåtts på flera staters område är kravet på dubbel straffbarhet uppfyllt om gärningen är straffbar enligt lagen på någon av gärningsorterna. Det får inte dömas till påföljd som är strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten.

Första stycket gäller inte

1. om brottet har begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig,
2. om brottet har begåtts vid tjänstgöringen av någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell militär insats eller i internationell civil krishantering,
3. brott för vilket det lindrigaste straff som är föreskrivet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller mer, och
4. brott som avses i

a) 4 kap. 1 a, 4 c och 4 e §§ och 16 kap. 10 a § första stycket 1 och sjätte stycket eller försök till sådana brott,

b) 4 kap. 4 § andra stycket varigenom någon förmåtts att ingå ett sådant äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som avses i 4 c § eller försök till sådant brott,

c) 6 kap. 1–6, 8, 9 och 12 §§ eller försök till brott enligt 6 kap. 1, 2, 4–6, 8, 9 och 12 §§, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år,

d) 14 kap. 6 § eller försök till sådant brott,

e) 22 kap. 6 a och 6 b §§,

f) 2 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor,

g) 8 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner*, eller*

h) 16 § lagen (2023:000) om frysning av tillgångar.

I paragrafen regleras frågan om krav på dubbel straffbarhet för att svensk domstol ska vara behörig. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.

I *andra stycket* finns en uppräkning av situationer och brott för vilka kravet inte gäller. Ändringen innebär att brott enligt lagen (2023:000) om frysning av tillgångar läggs till i listan över de brott som är undantagna från kravet på dubbel straffbarhet.

12.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner

Interimistiska beslut

5 a § *Om Förenta nationernas säkerhetsråd eller någon sanktionskommitté under säkerhetsrådet beslutar om frysning och beslutet ska genomföras av Europeiska unionen genom ändring i en redan antagen förordning om ekonomiska sanktioner, ska Finansinspektionen snarast möjligt besluta om motsvarande åtgärder.*

Beslutet ska snarast möjligt kungöras i Post- och Inrikes Tidningar.

Beslutet ska gälla till dess sanktionerna genomförs av Europeiska unionen.

Paragrafen är ny och reglerar tillfälliga nationella åtgärder för att genomföra FN-beslut om frysning av tillgångar till dess att sanktionerna genomförs av EU. Övervägandena finns i avsnitt 9.1 och 9.2.

Som följer av paragrafens *första stycke* förutsätter ett interimistiskt beslut att FN:s säkerhetsråd eller någon sanktionskommitté under säkerhetsrådet har beslutat att föra upp någon på en sanktionslista, och att den listan finns i en förordning om restriktiva åtgärder som EU har antagit för att genomföra den FN-resolution som har etablerat listan. Finansinspektionen ska inte göra någon prövning av t.ex. den bevisning som förekommer i ärendet eller av sanktionskommitténs regeltillämpning i det enskilda fallet. Den enda prövning Finansinspektionen förutsätts göra är att kontrollera att beslutet avser riktade ekonomiska sanktioner av det slag som avses i paragrafen, att det finns en redan antagen EU-förordning som omfattar sanktionsregimen i fråga samt att den aktuella personen inte redan har fått sina tillgångar frysta av EU. Finansinspektionen ska fatta beslut snarast möjligt när säkerhetsrådets eller sanktionskommitténs beslut blir känt. Det krävs inte att den utpekade personen, enheten eller gruppen vistas eller har företrädare i Sverige eller kan misstänkas för brott här i landet eller har tillgångar här.

Beslutet ska, i enlighet med vad som anges i *andra stycket*, snarast möjligt kungöras i Post- och Inrikes Tidningar. Genom kungörandet av beslutet får det anses ha kommit till allmänhetens kännedom.

Finansinspektionens beslut ska enligt *tredje stycket* gälla fram till dess att den EU-rättsakt som genomför säkerhetsrådets eller sanktionskommitténs beslut träder i kraft.

5 b § *Finansinspektionens beslut enligt 5 a § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen är ny och reglerar överklagande av Finansinspektionens beslut. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

Av *första stycket* följer att Finansinspektionens beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vid överklagande av förvaltningsrättens beslut till kammarrätten krävs enligt *andra stycket* prövningstillstånd.

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för särskilda fall medge undantag från förbud som har meddelats enligt 4 § *eller beslut som har meddelats enligt 5 a* §.

Ändringen, som behandlas i avsnitt 9.2, innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för särskilda fall får medge undantag även från ett sådant beslut som har meddelats enligt 5 a §.

8 § Den som uppsåtligen bryter mot förbud som har meddelats enligt 4 § *eller beslut som har meddelats enligt 5 a* § döms till böter eller till fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Den som har begått gärningen av grov oaktsamhet döms till böter eller till fängelse i högst sex månader.

Första stycket gäller också den som bryter mot förbud i förhållande till en stat eller ett område utanför Europeiska unionen eller mot förbud i förhållande till

fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter i en förordning om ekonomiska sanktioner som

1. har beslutats av Europeiska unionen med stöd av artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, eller

2. har beslutats av Europeiska gemenskapen antingen före den 1 november 1993 med anledning av ett sådant beslut eller en sådan rekommendation som avses i 1 § första stycket 1, eller före den 1 december 2009 med stöd av artikel 60 eller artikel 301, eller någon av dessa artiklar i kombination med artikel 308, i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Till ansvar enligt denna paragraf ska inte dömas om brottet är ringa. Till ansvar ska inte heller dömas för anstiftan av eller medhjälp till en gärning som avses i denna paragraf.

Ändringen innebär att också beslut enligt 5 a § nämns i paragrafens *första stycke*, vilket medför att överträdelser av Finansinspektionens beslut enligt 5 a § blir straffbara på samma sätt som överträdelser av förbud som har meddelats med stöd av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

Sammanfattning av betänkandet Ekonomiska sanktioner mot terrorism (SOU 2018:27)

I betänkandet, som lämnades i mars 2017, redovisas det uppdrag som i september 2015 gavs till en särskild utredare (dir. 2015:91). Uppdraget till utredningen, som antog namnet 2015 års sanktionslagsutredning, var att analysera behovet av åtgärder och författningsändringar för att Sverige ska leva upp till de skyldigheter som följer av FN:s säkerhetsråds resolutioner, särskilt resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner, samt resolution 1373 (2001). I uppdraget ingick även att analysera behovet av lagstiftning för att Sverige ska uppfylla de lagkrav som FATF ställer, i fråga om nationellt genomförande av nämnda FN-resolutioner.

För att Sverige ska kunna uppfylla sina internationella förpliktelser på sanktionsområdet föreslår utredningen att en ny lag om frysning av tillgångar införs. Enligt lagen ska ett beslut om frysning meddelas beträffande den som skäligen kan misstänkas för brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet eller lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, eller som har dömts för en gärning som är straffbar enligt någon av dessa lagar. Frysningsbeslutet innebär förbud mot att tillgångar eller ekonomiska resurser direkt eller indirekt tillhandahålls den brottsmisstänkte eller dömde personen.

Enligt utredningens förslag ska beslut om frysning meddelas av åklagare. Beslutet ska meddelas utan dröjsmål om det kan ske utan att det äventyrar fortsatt utredning eller lagföring av den brottslighet misstankarna avser, eller arbete för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra sammanhängande eller likartad brottslighet. Åklagaren ska, om dessa förutsättningar är uppfyllda, även kunna fatta beslut på begäran av en annan stat. Ett frysningsbeslut ska genast upphävas om det inte längre finns skäl för det. Beslutet ska också hävas om den det avser blir föremål för frysningsåtgärder enligt en EU-förordning om ekonomiska sanktioner.

Utredningen föreslår att ett beslut om frysning ska publiceras i Post- och Inrikes Tidningar. Åklagaren ska också underrätta Utrikesdepartementet.

Enligt utredningens förslag ska åklagarens beslut om frysning omprövas var sjätte månad. Dessutom ska det utan dröjsmål omprövas om de behöriga myndigheterna i en annan stat, vars begäran ligger till grund för beslutet, begär att det upphävs, eller den som är föremål för beslutet begär omprövning, och det inte är uppenbart att skäl för en sådan saknas. Ett beslut om frysning föreslås vidare gå att överklaga till allmän domstol. Sammanträde ska i domstolen alltid hållas om den beslutet gäller begär det. Vid ett överklagande ska ett offentligt biträde förordnas för den som beslutet avser, om det inte kan antas att behov av biträde saknas.

I sitt betänkande föreslår utredningen även att en ny bestämmelse införs i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen). Bestämmelsen gör det möjligt att interimistiskt (tillfälligt) frysa tillgångar i enlighet med ett frysningsbeslut från säkerhetsrådet eller en

sanktionskommitté under rådet. Så ska kunna ske efter beslut av Finansinspektionen och i avvaktan på att EU med bindande verkan för sina medlemsstater genomför beslutet. Det interimistiska beslutet ska vidare vara belagt med straffansvar enligt sanktionslagen och kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Den nya lagen och ändringarna i sanktionslagen föreslogs träda i kraft den 1 juli 2019.

Betänkandets lagförslag

Förslag till lag om frysning av tillgångar

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser för genomförande av punkterna 1 c och d i Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1373 (2001).

Lagen gäller inte de fysiska eller juridiska personer, grupper och enheter som omfattas av frysningsåtgärder enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska Unionen.

Beslut i brottmål om kvarstad och beslag enligt bestämmelserna i 26 och 27 kap. rättegångsbalken samt beslut om penningbeslag enligt lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall ska ha företräde framför ett beslut enligt denna lag. Egendom ska också kunna förverkas utan att beslutet hindrar det.

Definition

2 § Med frysning avses i denna lag: 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 tillstånd.

Beslut om frysning

3 § Ett beslut om frysning ska meddelas beträffande den som skäligen kan misstänkas för sådana handlingar som utgör brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet eller lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, eller som har dömts för en gärning som är straffbar enligt dessa lagar.

Förbudet mot förfogande över tillgångar och ekonomiska resurser gäller inte bara egendom som tillhör den som frysningsbeslutet avser utan även egendom som

1. tillhör juridiska personer, grupper eller enheter som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av någon som avses i första stycket, eller
2. tillhör fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som handlar i stället för någon som avses i första stycket eller ovan under punkten 1 eller på uppdrag av sådana personer, grupper eller enheter, eller
3. utgör avkastning av egendom som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av någon som avses i denna paragraf.

Förbudet mot tillhandahållande gäller envar och avser tillhandahållande av tillgångar och ekonomiska resurser till de fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som anges i första och andra stycket.

4 § Beslut om frysning meddelas av åklagare. Beslut ska meddelas utan dröjsmål om det kan ske utan att det äventyrar fortsatt utredning eller lagföring av den brottslighet misstankarna avser eller arbete för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra sammanhängande eller likartad brottslighet.

Om förutsättningarna enligt 3 § är uppfyllda får åklagaren fatta beslut på begäran av behörig myndighet från en annan stat.

Beslutet gäller omedelbart.

Beslutet ska utan dröjsmål kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och delges den som beslutet avser.

Upphävande av beslut

5 § Om det inte längre finns skäl för ett beslut enligt 3 § ska beslutet genast hävas.

Ett beslut ska också hävas om den som beslutet avser blir föremål för frysning enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska Unionen.

Beslutet om hävning ska utan dröjsmål kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och delges den som beslutet avser.

Omprövning av beslut

6 § Åklagaren ska med sex månaders mellanrum räknat från dagen för beslutet ompröva ett beslut om frysning enligt 3 §.

Dessutom ska åklagaren utan dröjsmål ompröva ett beslut om frysning om en behörig myndighet i en annan stat, vars begäran ligger till grund för beslutet, begär att beslutet ska upphävas eller om den som är föremål för beslutet begär omprövning och det inte är uppenbart att skäl för omprövning saknas.

Underrättelse till Utrikesdepartementet

7 § Åklagaren ska underrätta Utrikesdepartementet om beslut som meddelas med stöd av 3 och 5 §§.

Undantag

8 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får medge undantag från ett beslut enligt 3 § i de fall det är nödvändigt för att tillgodose grundläggande behov eller, i särskilda fall, för att betala extraordinära kostnader.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela kompletterande föreskrifter om undantag från beslut enligt 3 §.

Överklagande

9 § Beslut enligt denna lag får överklagas till tingsrätt. Överklagandet är inte inskränkt till viss tid. Behörig domstol är den tingsrätt som är behörig

att handlägga ett åtal avseende de brottsmisstankar som beslutet om frysning grundar sig på eller, om beslutet grundar sig på en dom, den tingsrätt som har dömt i saken. Grundar sig beslutet på en utländsk dom är Stockholms tingsrätt behörig domstol.

Sammanträde ska alltid hållas om någon part begär det. Sammanträde ska hållas så snart det kan ske och, om det inte finns något synnerligt hinder, senast på fjärde dagen efter det att en sådan begäran har framställts. Vid rättens handläggning av ett överklagande gäller i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Klaganden har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Offentligt biträde

10 § Vid överklagande av ett beslut om frysning ska rätten efter ansökan av den beslutet avser, om detta är en fysisk person, förordna offentligt biträde om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Ansökan ska ges in till den tingsrätt som har att pröva överklagandet av beslutet.

Straff

11 § Den som uppsåtligen bryter mot ett beslut om frysning enligt 3 § döms till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Den som begår gärningen av grov oaktsamhet döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Till ansvar enligt denna paragraf ska inte dömas om brottet är ringa. Till ansvar ska inte heller dömas för anstiftan av eller medhjälp till en gärning som avses i denna paragraf.

Domsrätt

12 § En svensk medborgare som utomlands har begått brott som avses i 11 § ska dömas till ansvar enligt denna lag och vid svensk domstol.

Detta gäller även om 2 kap. 2 eller 3 §§ brottsbalken inte är tillämpliga och trots 2 kap. 5 a § första och andra styckena brottsbalken.

Åtal

13 § Åtal för brott enligt 11 § får väckas bara efter förordnande av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Förverkande

14 § Utbyte av brott enligt 11 § ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

15 § Egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt 11 § eller som har kommit till genom ett sådant brott får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl.

Detsamma gäller egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt 11 §, om brottet har fullbordats, samt egendom med vilken någon har tagit befattning som utgör sådant brott.

I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat.

Övrigt

16 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vilka åklagare som är behöriga att handlägga ärenden enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

Förslag till lag om ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner

dels att det införs en ny paragraf, 5 a §, och närmast före 5 a § en ny rubrik av följande lydelse,

dels att 7 och 8 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Interimistiska beslut
	5 a § *Om Förenta nationernas säkerhetsråd eller någon sanktionskommitté under säkerhetsrådet beslutar om frysning och beslutet ska genomföras av Europeiska unionen genom ändring i en reda antagen förordning om ekonomiska sanktioner, ska Finansinspektionen utan dröjsmål besluta om motsvarande åtgärder.* *Beslutet ska utan dröjsmål kungöras i Post- och Inrikes Tidningar.* *Beslutet ska gälla till dess sanktionerna genomförs av Europeiska unionen.* *Finansinspektionens beslut kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.*
	7 §
Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får för särskilda fall medge undantag från förbud som har meddelats enligt 4 §.	Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får för särskilda fall medge undantag från förbud *eller beslut* som har meddelats enligt 4 *eller 5 a §§.*
	8 §
Den som uppsåtligen bryter mot förbud som har meddelats enligt 4 § döms till böter eller till fängelse i	Den som uppsåtligen bryter mot förbud *eller ett beslut* som har meddelats enligt 4 *eller 5 a §§*

högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Den som har begått gärningen av grov oaktsamhet döms till böter eller till fängelse i högst sex månader.	döms till böter eller till fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Den som har begått gärningen av grov oaktsamhet döms till böter eller till fängelse i högst sex månader.

Första stycket gäller också den som bryter mot förbud i förhållande till en stat eller ett område utanför Europeiska unionen eller mot förbud i förhållande till fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter i en förordning om ekonomiska sanktioner som

1. har beslutats av Europeiska unionen med stöd av artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, eller

2. har beslutats av Europeiska gemenskapen antingen före den 1 november 1993 med anledning av ett sådant beslut eller en sådan rekommendation som avses i 1 § första stycket 1, eller före den 1 december 2009 med stöd av artikel 60 eller artikel 301, eller någon av dessa artiklar i kombination med artikel 308, i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Till ansvar enligt denna paragraf ska inte dömas om brottet är ringa. Till ansvar ska inte heller dömas för anstiftan av eller medhjälp till en gärning som avses i denna paragraf.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över betänkandet Ekonomiska sanktioner mot terrorism (SOU 2018:27) lämnats av AB Svensk Exportkredit, Civil Rights Defenders, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Exportkreditnämnden, Finansinspektionen, Försvarets materielverk, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Linköping, Förvaltningsrätten i Stockholm, Inspektionen för strategiska produkter, Justitiekanslern, Kammarrätten i Göteborg, Kommerskollegium, Landsorganisationen i Sverige, Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Malmö tingsrätt, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän (JO), SACO, Skatteverket, Sparbankernas riksförbund, Stockholms Handelskammare, Stockholms tingsrätt, Svea hovrätt, Svenska Bankföreningen, Svenska Röda Korset, Svensk Handel, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Riksbank, Säkerhetspolisen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Tullverket, Åklagarmyndigheten och Kronofogdemyndigheten.

Amnesty International (svenska sektionen), Företagarna, Human Rights Watch, Stiftelsen Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI), Svenska FN-förbundet, Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen, Svenskt Näringsliv, Sveriges Export och Investeringsråd (Business Sweden), Tjänstemännens centralorganisation och Uppsala universitet (Institutionen för freds- och konfliktforskning) har inte svarat eller angett att de avstår från att yttra sig.

Sammanfattning av promemorian Kompletterande bestämmelser till förslag om ekonomiska sanktioner mot terrorism (Ds 2021:33)

I promemorian, som överlämnades i november 2021, föreslås vissa kompletterande regler till förslagen i betänkandet Ekonomiska sanktioner mot terrorism (SOU 2018:27). Förslagen tar främst sikte på åklagares handläggning av frysningsbeslut och hur förfarandet i domstol ska se ut om den som har fått ett frysningsbeslut överklagar det.

Enligt utredarens förslag i promemorian ska förfarandet hos åklagaren regleras genom att det, i den nya lag om frysning av tillgångar som föreslås i betänkandet, hänvisas till vissa bestämmelser i förvaltningslagen. Den föreslagna lagen ska enligt utredaren också kompletteras med bestämmelser vad ett åklagarbeslut om frysning ska innehålla. Åklagaren föreslås även få anlita biträde av polisen, om det behövs för att utreda någon fråga med anledning av ett frysningsbeslut, och vid sådan utredning ska vissa i den föreslagna lagen uppräknade bestämmelser i rättegångsbalken tillämpas.

I sin promemoria lämnar utredaren vidare förslag om vem som får överklaga ett frysningsbeslut och vilka krav som bör ställas på ett överklagande. Åklagarens roll vid överklagande förtydligas också, liksom vad som ska gälla när ett överklagande har kommit in till domstol.

Förslagen i promemorian, som föreslås träda i kraft den 1 juli 2022, antas inte få några ekonomiska eller andra konsekvenser utöver vad som har redovisats i det tidigare betänkandet.

Promemorians lagförslag

Förslag till kompletterande regler till den föreslagna lagen om frysning av tillgångar

Härigenom föreskrivs

dels att 3 och 9 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 4 a–c §§ och 9 a och b §§, och före 9 b § en ny rubrik med följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2018:27	*Föreslagen lydelse*
	3 §
Ett beslut om frysning ska meddelas beträffande den som skäligen kan misstänkas för sådana handlingar som utgör brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet eller lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, eller som har dömts för en gärning som är straffbar enligt dessa lagar.	*Om det behövs för att förhindra fortsatt brottslighet av samma eller likartat slag ska ett beslut om frysning meddelas beträffande den som* *1.* skäligen kan misstänkas för sådana handlingar som utgör brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet eller lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, *2.* har dömts för en gärning som är straffbar enligt de lagar *som anges i 1*, eller *3. är skäligen misstänkt för eller har dömts för en motsvarande gärning i en annan stat.*

Förbudet mot förfogande över tillgångar och ekonomiska resurser gäller inte bara egendom som tillhör den som frysningsbeslutet avser utan även egendom som

1. tillhör juridiska personer, grupper eller enheter som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av någon som avses i första stycket, eller

2. tillhör fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som handlar i stället för någon som avses i första stycket eller ovan under punkten 1 eller på uppdrag av sådana personer, grupper eller enheter, eller

3. utgör avkastning av egendom som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av någon som avses i denna paragraf.

Förbudet mot tillhandahållande gäller envar och avser tillhandahållande av tillgångar och ekonomiska resurser till de fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som anges i första och andra stycket.

4 a § *Vid åklagarens handläggning av ärenden enligt denna lag gäller i tillämpliga delar följande bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900):*

– 5 § om legalitet, objektivitet och proportionalitet,

– 6 § om service,

– 7 § om tillgänglighet,

– 8 § om samverkan,

– 9 § om utgångspunkter för handläggningen,

– 10 § om partsinsyn,

– 13 § om tolkning och översättning,

– 14 och 15 §§ om ombud och biträde,

– 23 § första stycket om utredningsansvar,

– 24 § om rätt att lämna uppgifter muntligt,

– 27 § om dokumentation, och

– 36 § om rättelse av skrivfel och liknande.

Bestämmelserna i 10 § förvaltningslagen tillämpas först när ett beslut enligt 3 § har fattats.

4 b § *Åklagare får anlita biträde av en polismyndighet vid utredning av frågor om frysning av tillgångar enligt denna lag. Åklagaren får också uppdra åt en polisman att vidta en viss åtgärd som hör till utredningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.*

Vid förhör tillämpas följande bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken:

– 4 § om objektivitet,

– 6 § om rätten att hålla förhör,

– 7 § om hämtning till förhör,

– 9 § om skyldighet att kvarstanna för förhör,

– 9 a och b §§ om tillfälligt omhändertagande av kommunikationsutrustning,

– 10 § om vem som får närvara vid förhör, och

– 12 § om förbud mot otillbörliga åtgärder under förhör.

Vid tillämpningen av 23 kap. 4 § rättegångsbalken ska bestämmelserna om den som är misstänkt i stället avse den som frysningsbeslutet gäller.

4 c § *En åklagares beslut om frysning ska vara skriftligt och ange följande:*

– vem beslutet rör,

– om frysning ska gälla och, i så fall, beslutets innebörd,

– de skäl som har bestämt utgången, däribland vilken gärning beslutet grundas på,

– de bestämmelser som åberopas,

– möjligheten att enligt 8 § begära undantag från beslutet,

– möjligheten att begära omprövning enligt 6 § och domstolsprövning enligt 9 §.

Det ska också framgå när beslutet fattades och vem som fattade beslutet.

9 §

Beslut enligt denna lag får överklagas till tingsrätt. Överklagandet är inte inskränkt till viss tid. Behörig domstol är den tingsrätt som är behörig att handlägga ett åtal avseende de brottsmisstankar som beslutet om frysning grundar sig på eller, om beslutet grundar sig på en dom, den tingsrätt som har dömt i saken. Grundar sig beslutet på *en utländsk dom* är Stockholms tingsrätt behörig domstol.

Sammanträde ska alltid hållas om någon part begär det. Sammanträde ska hållas så snart det kan ske och, om det inte finns något synnerligt hinder, senast på fjärde dagen efter det att en sådan begäran har framställts. Vid rättens handläggning av ett överkla-

Beslut enligt denna lag *om frysning* får överklagas till tingsrätt. Överklagandet är inte inskränkt till viss tid. Behörig domstol är den tingsrätt som är behörig att handlägga ett åtal avseende de brottsmisstankar som beslutet om frysning grundar sig på eller, om beslutet grundar sig på en dom, den tingsrätt som har dömt i saken. Grundar sig beslutet på *ett utländskt förfarande* är Stockholms tingsrätt behörig domstol.

gande gäller i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Klaganden har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

9 a § Den som enligt 3 § har fått sina tillgångar frysta får överklaga åklagares beslut enligt denna lag.

Ett överklagande ska göras skriftligen till den tingsrätt som ska pröva överklagandet och innehålla de uppgifter som anges i 5 § första och andra styckena och 7 § lagen (1996:242) om domstolsärenden. Överklagandet ska dock ges in till åklagaren. Åklagaren ska med eget yttrande skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till tingsrätten, utom i de fall åklagaren beslutar att häva frysningsbeslutet. Åklagaren ska skyndsamt delge klaganden sitt yttrande.

Prövningstillstånd krävs inte vid överklagande till hovrätten.

Handläggningen i domstol

9 b § Tingsrätten ska, om det inte finns synnerligt hinder, avgöra ärendet senast inom en vecka från det att överklagandet kom in till tingsrätten. Sammanträde ska hållas om någon part begär det och det inte är uppenbart obehövligt. Åklagaren ska alltid kallas till sammanträdet.

Vid rättens handläggning av ett överklagande gäller i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Klaganden har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över promemorian Kompletterande bestämmelser till förslag om ekonomiska sanktioner mot terrorism (Ds 2021:33) lämnats av Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Stockholm, Integritetsskyddsmyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Malmö tingsrätt, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän (JO), Stockholms tingsrätt, Svea hovrätt, Sveriges advokatsamfund, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten.

Lagrådsremissens lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om frysning av tillgångar

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser för genomförande av punkterna 1 c och d i Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1373 (2001). Syftet med lagen är att förhindra och motverka finansiering av terroristhandlingar i enlighet med vad som anges i punkten 1 a i resolutionen.

Lagen gäller inte de fysiska eller juridiska personer, grupper och enheter som omfattas av frysningsåtgärder enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska unionen.

Förhållandet till beslut om straffprocessuella tvångsmedel

2 § Beslut i brottmål om kvarstad och beslag enligt bestämmelserna i 26 och 27 kap. rättegångsbalken samt beslut om penningbeslag enligt lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott och terroristbrottslagen (2022:666) ska gälla framför ett beslut enligt denna lag. Egendom ska också kunna förverkas utan att ett beslut enligt denna lag hindrar det.

Ett beslut i Sverige om beslag eller kvarstad eller ett beslut om förverkande ska, om beslutet meddelas inom ramen för det internationella straffrättsliga samarbetet, gälla framför ett beslut enligt denna lag. Detsamma gäller ett beslut om att i Sverige verkställa ett motsvarande beslut som har meddelats i en annan stat.

Definition

3 § Med frysning avses i denna lag ett förbud mot att förfoga över och tillhandahålla tillgångar och ekonomiska resurser, i syfte att förhindra varje möjlighet att utnyttja tillgångarna eller de ekonomiska resurserna utan särskilt tillstånd.

Beslut om frysning

4 § Om det behövs för att förhindra fortsatt brottslighet av samma eller likartat slag får ett beslut om frysning meddelas för den som

1. skäligen kan misstänkas för en gärning som utgör brott enligt terroristbrottslagen (2022:666),
2. har dömts för en gärning enligt den lagen, eller
3. i en annan stat är skäligen misstänkt eller har dömts för en gärning som motsvarar någon av de som är straffbara enligt terroristbrottslagen.

Förbudet mot att förfoga över tillgångar och ekonomiska resurser gäller inte bara egendom som tillhör den som frysningsbeslutet avser, utan även egendom som

1. tillhör juridiska personer, grupper eller enheter som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av någon som avses i första stycket,

2. tillhör fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som handlar i stället för någon som avses i första stycket eller punkten 1 eller på uppdrag av sådana personer, grupper eller enheter, eller

3. utgör avkastning av egendom som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av någon som avses i första stycket eller punkterna 1 eller 2.

Förbudet mot att tillhandahålla tillgångar och ekonomiska resurser till de fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som avses i första eller andra stycket gäller var och en.

5 § Beslut om frysning meddelas av åklagare. Beslut ska meddelas snarast möjligt, om det kan ske utan att det äventyrar utredning eller lagföring av den brottslighet misstankarna avser, eller arbete för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra sammanhängande eller likartad brottslighet.

Om förutsättningarna enligt 4 § är uppfyllda får åklagaren fatta beslut på begäran av behörig myndighet i en annan stat.

Beslutet gäller omedelbart.

Beslutet ska snarast möjligt kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och delges den som beslutet avser.

Förfarandet hos åklagaren

6 § Vid åklagarens handläggning av ärenden enligt denna lag ska följande bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900) tillämpas:

− 5 § om legalitet, objektivitet och proportionalitet,
− 6 § om service,
− 7 § om tillgänglighet,
− 8 § om samverkan,
− 9 § om utgångspunkter för handläggningen,
− 10 § om partsinsyn,
− 13 § om tolkning och översättning,
− 14 och 15 §§ om ombud och biträde,
− 23 § första stycket om utredningsansvaret,
− 24 § om när man får lämna uppgifter muntligt,
− 27 § om dokumentation av uppgifter, och
− 36 § om rättelse av skrivfel och liknande.

Bestämmelserna i 10 § förvaltningslagen ska tillämpas först när ett beslut enligt 4 § har meddelats.

7 § En åklagare får anlita biträde av en polismyndighet vid utredning av frågor om frysning av tillgångar enligt denna lag. Åklagaren får också uppdra åt en polisman att vidta en viss åtgärd som hör till utredningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

Vid förhör ska följande bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken tillämpas:

– 4 § om objektivitet,

– 6 § om rätten att hålla förhör,
– 7 § om hämtning till förhör,
– 9 § om skyldighet att stanna kvar för förhör,
– 9 a och b §§ om tillfälligt omhändertagande av kommunikationsutrustning,
– 10 § om vem som får närvara vid förhör,
– 11 § om rätt att ställa frågor vid förhör, och
– 12 § om förbud mot otillbörliga åtgärder under förhör.

Vid tillämpningen av 23 kap. 4 och 11 §§ rättegångsbalken ska bestämmelserna om den som är misstänkt i stället avse den som frysningsbeslutet gäller.

8 § En åklagares beslut i fråga om frysning ska vara skriftligt och ange följande:
– vem beslutet rör,
– om förbud ska gälla och, i så fall, förbudets innebörd,
– de skäl som har bestämt utgången, däribland vilken gärning beslutet grundas på,
– de bestämmelser som åberopas, och
– när beslutet fattades och vem som fattade beslutet.

Av beslut om frysning ska också framgå
– möjligheten att enligt 11 § begära undantag från förbudet,
– möjligheten att begära omprövning enligt 10 § och domstolsprövning enligt 12 §.

Upphävande av beslut

9 § Om det inte längre finns skäl för ett beslut enligt 4 § ska beslutet omedelbart hävas.

Ett beslut ska också hävas om den som beslutet avser blir föremål för frysning enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska unionen.

Beslutet om hävning ska snarast möjligt kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och delges den som beslutet avser.

Omprövning av beslut

10 § Åklagaren ska med sex månaders mellanrum räknat från dagen för beslutet ompröva ett beslut om frysning enligt 4 §.

Dessutom ska åklagaren snarast möjligt ompröva ett beslut om frysning om en behörig myndighet i en annan stat, vars begäran ligger till grund för beslutet, begär att beslutet ska upphävas eller om den som är föremål för beslutet begär omprövning och det inte är uppenbart att det saknas skäl för omprövning.

Undantag

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, på begäran av den som beslutet avser, i enskilda fall besluta om undantag från ett beslut enligt 4 §, om det är nödvändigt för att tillgodose grundläggande behov eller, om det finns särskilda skäl, för att betala extraordinära kostnader.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från beslut enligt 4 §.

Överklagande

12 § Den som enligt 4 § har förbjudits att förfoga över tillgångar får överklaga en åklagares beslut enligt denna lag till allmän domstol. Rätten att överklaga är inte inskränkt till viss tid.

Behörig domstol att pröva överklagandet är den tingsrätt som är behörig att handlägga ett åtal som rör de brottsmisstankar som beslutet om frysning grundar sig på eller, om beslutet grundar sig på en dom, den tingsrätt som har meddelat domen. Grundar sig beslutet på ett utländskt förfarande är Stockholms tingsrätt behörig domstol.

13 § Ett överklagande ska göras skriftligen till den tingsrätt som enligt 12 § ska pröva överklagandet och innehålla de uppgifter som anges i 5 § första och andra styckena och 7 § lagen (1996:242) om domstolsärenden. Överklagandet ska dock ges in till åklagaren. Åklagaren ska med ett eget yttrande snarast möjligt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till tingsrätten, utom i de fall åklagaren beslutar att häva frysningsbeslutet.

14 § Tingsrätten ska avgöra ärendet så snart som möjligt och, om det inte finns synnerligt hinder, senast inom en vecka från det att överklagandet kom in till tingsrätten. Sammanträde ska hållas om någon part begär det och det inte är uppenbart obehövligt. Åklagaren ska alltid kallas till sammanträdet.

Klaganden har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Vid rättens handläggning av ett överklagande gäller i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Prövningstillstånd krävs inte vid överklagande till hovrätten.

Offentligt biträde

15 § Vid överklagande ska rätten förordna ett offentligt biträde för den som beslutet om frysning avser, om det inte måste antas att det saknas behov av biträde. Frågan om förordnande ska prövas snarast möjligt.

Straff

16 § Den som uppsåtligen bryter mot ett beslut om frysning enligt 4 § döms till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Den som begår gärningen av grov oaktsamhet döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar enligt denna paragraf. Det ska inte heller dömas till ansvar för anstiftan av eller medhjälp till en gärning som avses i denna paragraf.

Förverkande

17 § Utbyte av brott enligt 16 § ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

18 § Egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt 16 § eller som har kommit till genom ett sådant brott får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt 16 §, om brottet har fullbordats, samt egendom med vilken någon har tagit befattning som utgör sådant brott.

I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 5 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 kap.	
5 §[1]	
I de fall som avses i 3 § 2, 3 och 5 är svensk domstol behörig endast om gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten (dubbel straffbarhet). Om brottet har begåtts på flera staters område är kravet på dubbel straffbarhet uppfyllt om gärningen är straffbar enligt lagen på någon av gärningsorterna. Det får inte dömas till påföljd som är strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten.	
Första stycket gäller inte	
1. om brottet har begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig,	
2. om brottet har begåtts vid tjänstgöringen av någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell militär insats eller i internationell civil krishantering,	
3. brott för vilket det lindrigaste straff som är föreskrivet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller mer, och	
4. brott som avses i	
a) 4 kap. 1 a, 4 c och 4 e §§ och 16 kap. 10 a § första stycket 1 och sjätte stycket eller försök till sådana brott,	
b) 4 kap. 4 § andra stycket varigenom någon förmåtts att ingå ett sådant äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som avses i 4 c § eller försök till sådant brott,	
c) 6 kap. 1–6, 8, 9 och 12 §§ eller försök till brott enligt 6 kap. 1, 2, 4–6, 8, 9 och 12 §§, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år,	
d) 14 kap. 6 § eller försök till sådant brott,	
e) 22 kap. 6 a och 6 b §§,	
f) 2 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor, *eller*	f) 2 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor,
g) 8 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner.	g) 8 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner, *eller*
	h) 16 § lagen (2023:000) om frysning av tillgångar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

[1] Senaste lydelse 2022:310.

Förslag till lag om ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner

dels att 7 och 8 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 5 a och 5 b §§, och närmast före 5 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Interimistiska beslut
	5 a § *Om Förenta nationernas säkerhetsråd eller någon sanktionskommitté under säkerhetsrådet beslutar om frysning och beslutet ska genomföras av Europeiska unionen genom ändring i en redan antagen förordning om ekonomiska sanktioner, ska Finansinspektionen snarast möjligt besluta om motsvarande åtgärder.* *Beslutet ska snarast möjligt kungöras i Post- och Inrikes Tidningar.* *Beslutet ska gälla till dess sanktionerna genomförs av Europeiska unionen.*
	5 b § *Finansinspektionens beslut enligt 5 a § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.* *Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*
7 §	
Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får för särskilda fall medge undantag från förbud som har meddelats enligt 4 §.	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för särskilda fall medge undantag från förbud *eller beslut* som har meddelats enligt 4 *eller 5 a* §.
8 §[1]	

[1] Senaste lydelse 2010:435.

Den som uppsåtligen bryter mot förbud som har meddelats enligt 4 § döms till böter eller till fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Den som har begått gärningen av grov oaktsamhet döms till böter eller till fängelse i högst sex månader.	Den som uppsåtligen bryter mot förbud *eller beslut* som har meddelats enligt 4 *eller 5 a* § döms till böter eller till fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Den som har begått gärningen av grov oaktsamhet döms till böter eller till fängelse i högst sex månader.

Första stycket gäller också den som bryter mot förbud i förhållande till en stat eller ett område utanför Europeiska unionen eller mot förbud i förhållande till fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter i en förordning om ekonomiska sanktioner som

1. har beslutats av Europeiska unionen med stöd av artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, eller
2. har beslutats av Europeiska gemenskapen antingen före den 1 november 1993 med anledning av ett sådant beslut eller en sådan rekommendation som avses i 1 § första stycket 1, eller före den 1 december 2009 med stöd av artikel 60 eller artikel 301, eller någon av dessa artiklar i kombination med artikel 308, i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Till ansvar enligt denna paragraf ska inte dömas om brottet är ringa. Till ansvar ska inte heller dömas för anstiftan av eller medhjälp till en gärning som avses i denna paragraf.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2023-05-12

Närvarande: F.d. justitierådet Ella Nyström samt justitieråden Leif Gäverth och Sten Andersson

Ekonomiska sanktioner mot terrorism

Enligt en lagrådsremiss den 4 maj 2023 har regeringen (Utrikesdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om frysning av tillgångar,
2. lag om ändring i brottsbalken,
3. lag om ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Anna Edholm, biträdd av kanslirådet Josefin Simonsson Brodén.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslagen i remissen bygger på betänkandet Ekonomiska sanktioner mot terrorism (SOU 2018:27) och departementspromemorian Kompletterande bestämmelser till förslag om ekonomiska sanktioner mot terrorism (Ds 2021:33).

Med syftet att Sverige ska uppfylla sina internationella förpliktelser på sanktionsområdet föreslås i lagrådsremissen en ny lag om frysning av tillgångar. Ett beslut om frysning ska enligt förslaget få meddelas mot den som skäligen kan misstänkas för brott enligt terroristbrotts-lagen (2022:666). Ett beslut om frysning ska också få meddelas mot den som har dömts för sådan brottslighet. Ett beslut om frysning ska även få meddelas mot den som i en annan stat är skäligen misstänkt för eller har dömts för en motsvarande gärning.

Det föreslås också en ny bestämmelse som gör det möjligt att tillfälligt frysa tillgångar i enlighet med ett beslut från FN:s säkerhetsråd eller en sanktionskommitté under rådet.

Remissen innehåller också ett förslag till en ändring i brottsbalken som innebär att svensk domstol ska vara behörig att döma över brott enligt den föreslagna lagen om frysning av tillgångar även om gärningen inte är straffbar enligt lagen på gärningsorten.

Den nya lagen och lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

Allmänt

Förslagen innebär bl.a. att om någon skäligen kan misstänkas för brott mot terroristbrottslagen (2022:666) får åklagare fatta beslut om ett förbud för denne att förfoga över sina tillgångar och ekonomiska resurser (frysning).

Åklagare och – efter ett eventuellt överklagande – allmän domstol kan då ha att pröva om den enskilde skäligen kan misstänkas för att ha deltagit i ett terroristbrott, haft samröre med, stärkt eller understött en terroristorganisation, finansierat terrorism, offentligt uppmanat eller rekryterat till terrorism eller rest för terrorism. En prövning kan också behövas om den organisation som den enskilde haft samröre med, stött, finansierat etc. utgör en sådan terroristorganisation som avses enligt terroristbrottslagen.

Förslaget innebär också att åklagare får besluta om frysning av tillgångar efter en begäran om ett sådant beslut från en behörig myndighet i en annan stat. I det fallet krävs att den som beslutet riktas mot i en annan stat är skäligen misstänkt eller har dömts för brott som motsvarar brott enligt terroristbrottslagen.

Det bör i sammanhanget nämnas att efter det att remissinstanserna yttrat sig över förslagen i SOU 2018:27 och Ds 2021:33 har terroristbrottslagen kompletterats med ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (se prop. 2022/23:73).

Lag om frysning av tillgångar

3 §

I 3 § finns en definition av begreppet frysning. Av definitionen framgår vilka effekter ett beslut om frysning får. Enligt paragrafen utgör ett beslut om frysning ”ett förbud mot att förfoga över och tillhandahålla tillgångar och ekonomiska resurser, i syfte att förhindra varje möjlighet att utnyttja tillgångarna eller de ekonomiska resurserna utan att det finns ett särskilt undantag från förbudet.”

Definitionen, som har sin förebild i 2 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen), ger upphov till flera frågor.

En fråga är vad som avses med begreppen ”tillgångar” och ”ekonomiska resurser”. I författningskommentaren lämnas en förhållandevis omfattande exemplifiering av vad som kan ingå i respektive begrepp. Det är dock inte alldeles lätt att förstå vad som skiljer de båda begreppen åt. Exemplifieringen tyder närmast på att ”tillgångar” syftar på olika slag av finansiella tillgångar, medan ”ekonomiska resurser” avser andra slag av tillgångar som skulle kunna omvandlas till finansiella tillgångar. Det talar för att båda begreppen avser något slag av tillgångar. Det står visserligen klart att syftet är att ett beslut om frysning är avsett att träffa även sådant som inte utgör tillgångar i vanlig mening, däribland panträtter. Just pantförskrivningar nämns emellertid i författningskommentaren som ett exempel på vad som utgör en ”tillgång”.

Vid lagrådsföredragningen har upplysts att den i förslaget använda terminologin går tillbaka på den terminologi som används i bakomliggande rättsakter, särskilt Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1373 (2001). Lagrådet vill med anledning av det framhålla att lagstiftaren vid genomförandet av en internationell rättsakt i svensk rätt inte kan nöja sig med att i den svenska lagtexten ta in en översättning av vad som anges i den internationella rättsakten. Den svenska lagtexten måste utformas så att den överensstämmer med vedertaget svenskt juridiskt språkbruk.

I avsaknad av en motivering till varför det skulle vara nödvändigt att i detta sammanhang göra skillnad på ”tillgångar” och ”ekonomiska resurser” är det enligt Lagrådets mening mest ändamålsenligt att ersätta uttrycket ”tillgångar och ekonomiska resurser” med enbart ”tillgångar”. Att det sistnämnda begreppet i detta sammanhang är avsett att ha en extensiv innebörd och innefatta även exempelvis säkerhetsrätter bör i så fall kunna klargöras i författnings-kommentaren.

Av lagtexten i 3 § framgår att ett beslut om frysning får effekter på två skilda sätt. Beslutet innebär dels ett förbud att förfoga över tillgångarna, dels ett förbud att tillhandahålla tillgångarna. När paragrafen läses mot 4 § framgår att det finns en grundläggande skillnad mellan de båda förbuden. Förfogandeförbudet riktar sig mot den som anges i beslutet – eller mot vissa andra vars egendom enligt 4 § andra stycket omfattas av förbudet – medan tillhandahållandeförbudet riktar sig mot var och en. Enligt Lagrådets mening skulle innebörden i frysningsbeslutet bli lättare att förstå om denna skillnad tydliggjordes redan i 3 §.

I författningskommentaren (s. 74) anges några exempel på vad som ett beslut om frysning är avsett att förhindra. Det som sägs där får antas avspegla vad som ligger i förfogande- och tillhandahållande-förbuden. Eftersom de båda förbuden har olika adressater, skulle det vara av värde om exemplifieringen kompletterades med ett angivande av vilka åtgärder som är avsedda att falla in under det ena respektive det andra förbudet.

Det måste ifrågasättas om de avslutande orden i paragrafen – ”i syfte att förhindra varje möjlighet att utnyttja tillgångarna eller de ekonomiska resurserna utan att det finns ett särskilt undantag från förbudet” – tillför något. Lagrådet föreslår att orden får utgå.

Med utgångspunkt i det som Lagrådet nu har uttalat skulle 3 § lämpligen kunna ges följande lydelse.

> Med frysning avses i denna lag ett enligt lagen meddelat beslut som innebär
> 1. ett förbud för den som anges i beslutet och någon som avses i 4 § andra stycket att förfoga över sina tillgångar, och
> 2. ett förbud för var och en att tillhandahålla tillgångar till den som anges i beslutet eller till någon som avses i 4 § andra stycket.

4 §

I paragrafens första stycke anges förutsättningarna för att ett beslut om frysning ska få meddelas. Andra och tredje styckena beskriver hur olika personkategorier kommer att träffas av beslutet. Eftersom paragrafen således innehåller bestämmelser av helt skilda slag kan det enligt Lagrådets mening ifrågasättas om inte paragrafen borde delas upp i två.

Första stycket

I paragrafens första stycke anges ett första grundläggande villkor för att ett beslut om frysning ska få meddelas, nämligen att det behövs för att ”förhindra fortsatt brottslighet av likartat slag”. Av kontexten får anses

framgå att ”likartat” syftar på brott enligt terroristbrottslagen eller motsvarande utländsk lagstiftning.

En ytterligare förutsättning för att ett beslut om frysning ska få meddelas är att den som beslutet ska avse antingen skäligen kan misstänkas för terroristbrott eller är dömd för sådant brott. Lagrådet vill inte invända mot det valda beviskravet, ”skäligen kan misstänkas”. Även om beviskravet framstår som relativt lågt ligger det i linje med de beviskrav som uppställs för exempelvis beslag. I sammanhanget finns dock anledning att framhålla att bedömningen av om beviskravet är uppfyllt sannolikt i många fall kan vara mycket svår att göra. Det gäller i synnerhet i de fall där åklagaren – eller, efter överklagande, domstol – måste ta ställning till om gärningen har skett inom ramen för en terroristorganisation (jfr särskilt 5 och 6 §§ terroristbrottslagen); själva bedömningen av om det föreligger en sådan organisation kan uppenbarligen vara grannlaga. Det är givet att svårigheter av dessa slag inte får föranleda att beviskravet sänks.

Av första stycket 3 framgår att även brottsmisstankar som har uppkommit utomlands kan föranleda ett beslut om frysning. Det förutsätter då att en person ”i en annan stat är skäligen misstänkt eller har dömts för brott som motsvarar brott enligt terroristbrottslagen.” Formuleringen antyder att det är tillräckligt att en utländsk myndighet har funnit personen vara skäligen misstänkt eller att en utländsk domstol har dömt honom eller henne för något slag av terroristbrott. Vid lagrådsföredragningen har emellertid upplysts att avsikten är att den svenska åklagaren som beslutar om frysning även i dessa fall ska göra en självständig bedömning av om personen är skäligen misstänkt, låt vara med utgångspunkt i det material som utländska myndigheter har tillhandahållit. Lagrådet – som anser att den avsedda ordningen är den enda rimliga – föreslår att detta får komma till tydligare uttryck i lagtexten.

Paragrafens första stycke kan mot denna bakgrund lämpligen ges följande lydelse.

> Om det behövs för att förhindra fortsatt brottslighet av likartat slag, får ett beslut om frysning meddelas mot den som
> 1. skäligen kan misstänkas för brott enligt terroristbrottslagen (2022:666),
> 2. har dömts för brott enligt terroristbrottslagen, eller
> 3. på grund av innehållet i utländsk brottsutredning eller dom skäligen kan misstänkas för att i annan stat ha begått brott som motsvarar brott enligt terroristbrottslagen.

Andra stycket

Av 4 § andra stycket 1 framgår att det i 3 § angivna förfogande-förbudet gäller inte bara egendom som ägs av den som beslutet avser utan även egendom som tillhör ”juridiska personer, grupper eller enheter som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av någon som avses i första stycket”.

Uttrycken ”grupper” och ”enheter” har sin förebild i sanktionslagen (jfr SOU 2006:41 s. 226 f.) och har där motiverats med att såväl Säkerhetsrådet som EU har beslutat om sanktioner mot grupper och enheter (”groups and

entities”). En svensk sanktionsreglering måste emellertid, som Lagrådet redan har varit inne på, passa in i en svensk rättslig kontext. Enligt svensk rätt kan egendom ägas enbart av fysiska eller juridiska personer (varvid såsom juridisk person vanligen torde få förstås också organisationer som har rättskapacitet enligt utländsk rätt). Egendom kan alltså inte tillhöra en grupp eller en enhet som inte samtidigt utgör en juridisk person. Om flera fysiska personer ingår i en grupp, kan dessa visserligen äga egendomen med samäganderätt (eller i enskilt bolag). I så fall tillhör emellertid egendomen de olika fysiska personer som ingår i gruppen eller enheten. Eftersom den aktuella punkten inte omfattar egendom som tillhör fysiska personer, kommer bestämmelsen inte att träffa på detta sätt samägd egendom.

Det är mot den bakgrunden svårt att se hur ett beslut om frysning skulle kunna tillämpas på egendom som ”tillhör” grupper och enheter som inte är juridiska personer. Om en bestämmelse av detta slag införs, är det angeläget att det förklaras hur och när den ska tillämpas.

Också uttrycket ”ägs eller kontrolleras” väcker frågor. Hur stort ägande krävs? Räcker det med ett mindre andelsinnehav eller förutsätts det att det är fråga om ett så omfattande ägande att det ger kontroll över den juridiska personen? När det gäller uttrycket ”kontrolleras” tyder det som sägs i författningskommentaren närmast på att vad som åsyftas är det slag av kontroll som kan utövas i koncernliknande förhållanden, dvs. då någon på grund av ägande, avtal m.m., har rätt att utöva ett bestämmande inflytande över den juridiska personen (jfr t.ex. 1 kap. 11 § aktiebolagslagen [2005:551]). Det framstår emellertid inte som uteslutet att tolka uttrycket även på så vis att det omfattar också faktiskt utövad kontroll (jfr exempelvis 3 § första stycket lagen [2014:836] om näringsförbud).

Enligt Lagrådets mening finns det alltså anledning att ytterligare klargöra vad som i detta sammanhang avses med ”ägs” och ”kontrolleras”.

Frågan om vad som avses med ”kontrolleras” ställs särskilt på sin spets i fråga om stiftelser, eftersom dessa i princip inte har några ägare.

Av andra stycket 2 följer att förfogandeförbudet gäller också egendom som ”tillhör fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som agerar i stället för någon som avses i första stycket eller punkten 1 eller på uppdrag av sådana personer, grupper eller enheter.” Innebörden i bestämmelsen har inte berörts i författnings-kommentaren. Avsikten med bestämmelsen torde vara att frysningsbeslutet ska avse också egendom som tillhör bulvaner och vissa andra uppdragstagare. Mot detta finns i och för sig inget att invända. Samtidigt måste det ifrågasättas om avsikten är att varje utförande av uppdrag för den misstänktes räkning – kanske uppdrag av mindre omfattning eller uppdrag utan samband med den misstänkta brottsligheten – ska medföra att all uppdragstagarens egendom fryses. Särskilt som bestämmelsen är straffsanktionerad finns det ett uppenbart behov av ytterligare vägledning i detta avseende.

Särskilt om proportionalitetsprincipen

Lagtexten i 4 § första stycket har getts en fakultativ utformning, dvs. den anger att beslut om frysning ”får” meddelas. Vad som sägs i författningskommentaren förmedlar dock närmast bilden av att beslut om frysning, under de angivna förutsättningarna, ska meddelas. Det enda

konkreta undantag som anges, frånsett det som gäller i den särskilda situation som avses i 5 § första stycket, är när ett beslut om frysning skulle strida mot ordre public.

Att beslut om frysning inte ska meddelas om det skulle strida mot ordre public får anses självklart. Avsikten synes emellertid vara att beslut om frysning inte heller ska meddelas i vissa andra situationer. I den allmänna motiveringen (s. 36) sägs således att det bör finnas ett utrymme för beslutsfattaren att, mot det bakomliggande syftet med åtgärden, väga det men eller intrång som frysning innebär för den enskilde. Den proportionalitetsprincip som alltså är avsedd att gälla finns emellertid inte med i den materiella regleringen av när beslut om frysning ska meddelas (dvs. i 4 §). Principen har i stället tagits in i 6 § och har där fått formen av en förfaranderegel, avsedd att gälla vid åklagarens handläggning.

Det kan i och för sig antas att proportionalitetsprincipen i detta sammanhang ofta måste vika för de brottsbekämpande skäl som talar för ett beslut om frysning. Principen har emellertid en så grundläggande betydelse i en lagstiftning av detta slag att den bör ges en mera framskjuten placering än den har fått i lagrådsremissens förslag.

Lagrådet föreslår därför att det som nu anges i 6 § första stycket första strecksatsen flyttas till en särskild paragraf som placeras före 5 § och ges följande lydelse.

> Vid prövningen av om beslut om frysning ska meddelas ska vad som sägs i 5 § förvaltningslagen (2017:900) om legalitet, objektivitet och proportionalitet tillämpas.

5 §

I paragrafens första stycke anges att beslut om frysning meddelas av åklagaren. Vidare framgår av stycket att åklagaren får avvakta med att meddela beslut i vissa angivna fall.

I andra stycket har intagits en regel om att åklagaren, om förutsättningarna i 4 § är uppfyllda, får fatta beslut på begäran av behörig myndighet i en annan stat.

Värdet av regleringen i andra stycket kan enligt Lagrådets mening ifrågasättas. Stycket kan snarare ge upphov till osäkerhet i frågan om i vilken utsträckning bestämmelserna i lagen är tillämpliga i dessa fall.

6 §

Såsom har berörts under rubriken proportionalitetsprincipen bör enligt Lagrådets mening den första strecksatsen i första stycket brytas ut till en särskild paragraf som bör placeras före den nuvarande 5 §.

8 §

I paragrafen anges att en åklagares beslut i fråga om frysning ska vara skriftligt och ange bl.a. ”vem beslutet rör”. I 9 § som behandlar det fallet att ett beslut om frysning ska hävas och 11 § som handlar om undantag från beslut om frysning samt 15 § som handlar om rätten till offentligt

biträde, används i stället formuleringen ”den som beslutet [om frysning] avser”. Även om beslutet avser viss person kan det i praktiken komma att beröra flera fysiska eller juridiska personer, jfr 4 § andra stycket. Lagrådet förordar att man genomgående använder samma uttryckssätt, förslagsvis ”den som beslutet avser”.

12 §

I första stycket anges bl.a. att den som genom ett beslut om frysning har förbjudits att förfoga över tillgångar får överklaga åklagarens beslut. I författningskommentaren anges att det inte bara är den som beslutet riktas emot som kan klaga, utan även de som omfattas av 4 § andra stycket. Enligt Lagrådets mening saknar uttalandet i kommentaren täckning i paragrafen. Första stycket skulle kunna formuleras enligt följande.

Den som genom ett beslut om frysning har förbjudits att förfoga över tillgångar får överklaga åklagarens beslut enligt denna lag. Rätten att överklaga gäller även den som enligt 4 § andra stycket fått sina tillgångar frysta genom beslutet. Rätten att överklaga är inte inskränkt till viss tid.

14 §

Sista meningen i första stycket, som innehåller ett undantag från vad som gäller enligt lagen om domstolsärenden, bör lämpligen flyttas till sista stycket. Följande lydelse av stycket föreslås.

> Vid rättens handläggning av ett överklagande gäller i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Om sammanträde ska hållas ska åklagaren dock alltid kallas.

15 §

Paragrafen handlar om vem som kan få ett offentligt biträde vid ett överklagande av ett frysningsbeslut. Den som enligt paragrafen kan få ett offentligt biträde är endast den som beslutet avser. Avsikten är att ingen annan person som kan beröras av beslutet om frysning ska ha rätt till offentligt biträde, trots att det uttalas i författnings-kommentaren till 12 § att även andra som berörs av beslutet kan överklaga detta. Vid föredragningen har det framkommit att det gjorts överväganden beträffande avgränsningen av vem som kan få ett offentligt biträde. Dessa överväganden framgår emellertid inte av lagrådsremissen. Lagrådet efterlyser i det fortsatta lagstiftnings-arbetet en redogörelse för de överväganden som gjorts här.

16 §

Paragrafen innehåller en straffbestämmelse. Författningskommentaren bör förtydligas på så sätt att det ges exempel på fall där en gärning kan anses begången av grov oaktsamhet.

17 och 18 §§

Paragraferna innehåller bestämmelser om förverkande av utbyte av brott enligt 16 § och om förverkande av egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt 16 §. De har sin förebild i 11 och 12 §§ sanktionslagen.

Behovet av bestämmelser av detta slag har inte konkretiserats i lagstiftningsärendet. Där saknas också resonemang om vad som vid brott enligt 16 § utgör utbyte av brottet eller vad som skulle kunna förverkas som hjälpmedel vid brottet. Dessa frågor bör enligt Lagrådets mening belysas ytterligare i det fortsatta lagstiftnings-arbetet. Såsom noteras i lagrådsremissen har 2020 års förverkande-utredning föreslagit att förverkandereglerna i sanktionslagen upphävs (se SOU 2021:100 s. 426 f.). Om så sker, bör också de nu föreslagna reglerna upphävas.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 juli 2023

Närvarande: statsrådet Busch, ordförande, och statsråden Jonson, Strömmer, Roswall, M Persson, Wykman, Kullgren, Liljestrand

Föredragande: statsrådet Jonson

Regeringen beslutar proposition Ekonomiska sanktioner mot terrorism