

# Ekonomiska sanktioner mot terrorism

*Betänkande av 2015 års sanktionslagsutredning*

*Stockholm 2018*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2018:27**

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.  
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@nj.se  
Webbadress: [www.nj.se/offentligapublikationer](http://www.nj.se/offentligapublikationer)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24783-9

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Utrikesdepartementet

Regeringen beslutade den 3 september 2015 (Dir. 2015:91) att utse en särskild utredare med 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 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 krav som Financial Action Task Force (FATF) ställer, i fråga om genomförande av berörda FN-resolutioner på sanktionsområdet. Den 3 november 2016 och den 21 december 2017 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (Dir. 2016:94 och 2017:135) där utredningstiden förlängdes till den 2 april 2018.

Till särskild utredare förordnades med verkan från och med den 1 september 2016 f.d. hovrättslagmannen Magnus Göransson.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 20 februari 2017 f.d. ambassadören Per Saland, tidigare ministerrådet Christoffer Berg, kanslirådet Anna Runeskjöld (Utrikesdepartementet), verksjuristen Petra Mellberg (Säkerhetspolisen), ämnes-sakkunnige Mats Jansson, (Justitiedepartementet) och vice chefsåklagaren Hans Ihrman (Riksenheten för säkerhetsmål). Christoffer Berg entledigades från uppdraget som expert från och med den 30 augusti 2017 och från och med den 1 september 2017 förordnades kanslirådet Josefin Simonsson Brodén (Utrikesdepartementet) som expert. Hans Ihrman entledigades från uppdraget som expert från och med den 1 januari 2018 och kammaråklagaren Karolina Wieslander (Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet) förordnades från och med samma datum som expert.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 februari 2017 hovrättsassessorn Jenny Ludvigsson.

Utredningen, som antagit namnet 2015 års sanktionslagsutredning, får härmed överlämna betänkandet *Ekonomiska sanktioner mot terrorism* (SOU 2018:27).

Experterna har ställt sig bakom utredningens överväganden. Betänkandet har därför formulerats i vi-form.

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i mars 2018

Magnus Göransson

/Jenny Ludvigsson

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>11</b>
<b>Summary .....</b>	<b>17</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>23</b>
1.1 Förslag till lag om frysning av tillgångar .....	23
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner.....	28
<b>2 Uppdraget och dess genomförande.....</b>	<b>31</b>
2.1 Uppdraget.....	31
2.2 Hur arbetet har bedrivits.....	31
<b>3 En översikt av sanktionssystemet .....</b>	<b>33</b>
3.1 Allmänt om internationella sanktioner.....	33
3.2 FN-sanktioner.....	34
3.3 EU-sanktioner.....	35
3.4 Genomförandet av internationella sanktioner i Sverige .....	38
<b>4 Internationella sanktioner mot terrorism.....</b>	<b>41</b>
4.1 Inledning.....	41
4.2 FN:s säkerhetsråds resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner.....	42
4.2.1 Bakgrund.....	42
4.2.2 Utvecklingen av 1267-regimen .....	43

4.2.3	Materiella regler.....	44
4.2.4	Sanktionskommittéernas arbete – listning och avlistning.....	46
4.3	FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001).....	48
4.4	Genomförandet i EU av FN-sanktioner mot terrorism .....	49
4.4.1	Genomförandet av resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner .....	49
4.4.2	Genomförandet av resolution 1373 (2001) .....	52
<b>5</b>	<b>Financial Action Task Force (FATF) .....</b>	<b>55</b>
5.1	Kort om FATF .....	55
5.2	FATF:s rekommendationer och arbetssätt.....	55
5.2.1	Närmare om rekommendation 6.....	56
5.3	FATF:s utvärderingar av Sverige .....	59
5.3.1	FATF:s utvärdering 2006 .....	59
5.3.2	FATF:s utvärdering 2017 .....	60
5.4	Något om riktade ekonomiska sanktioner mot spridning av massförstörelsevapen .....	62
<b>6</b>	<b>Tidigare lagförslag och efterföljande händelseutveckling .....</b>	<b>65</b>
6.1	Inledning .....	65
6.2	Tidigare lagförslag m.m.....	65
6.2.1	Förslag till lag om spärrande av tillgångar m.m. ....	65
6.2.2	Sanktionslagutredningen – SOU 2006:41.....	66
6.2.3	Remissinstansernas synpunkter .....	70
6.2.4	Regeringens proposition 2009/10:97 – Ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner.....	73
6.3	Artikel 75 i EUF-fördraget .....	74
6.4	Dispositionsförbud .....	76

<b>7</b>	<b>Utvecklingen mot en stärkt rättssäkerhet på sanktionsområdet.....</b>	<b>79</b>
7.1	Inledning.....	79
7.2	Rättsfall från unionsdomstolarna.....	80
7.2.1	Bakgrund.....	80
7.2.2	Kadi-målet.....	80
7.2.3	Kadi II-målet.....	82
7.2.4	Avgöranden efter Kadi-målen avseende EU:s genomförande av 1267-regimen.....	84
7.2.5	Hamas och LTTE .....	91
7.3	Rättsfall från Europadomstolen.....	93
7.3.1	Nada mot Schweiz.....	93
7.3.2	Al-Dulimi och Montana Management Inc. mot Schweiz.....	95
7.4	Riktade ekonomiska sanktioner och rättssäkerhet för den enskilde.....	96
7.4.1	Inledning.....	96
7.4.2	Det internationella rättssäkerhetsarbetet avseende sanktionssystemen.....	97
7.4.3	Sammanfattning av rättssäkerhetsförbättringar från 2006 och framåt .....	99
<b>8</b>	<b>Internationell utblick .....</b>	<b>103</b>
8.1	Inledning.....	103
8.2	Finland.....	104
8.2.1	Frysning av tillgångar som tillhör EU-interna terrorister och terroristorganisationer och nationell listning.....	104
8.2.2	Interimistiska frysningsbeslut .....	106
8.3	Danmark.....	106
8.3.1	Frysning av tillgångar som tillhör EU-interna terrorister och terroristorganisationer och nationell listning.....	106
8.3.2	Interimistiska frysningsbeslut .....	107

8.4	Nederländerna .....	107
8.4.1	Frysning av tillgångar som tillhör EU-interna terrorister och terroristorganisationer och nationell listning.....	107
8.4.2	Interimistiska frysningsbeslut.....	108
8.5	Belgien.....	109
8.5.1	Frysning av tillgångar som tillhör EU-interna terrorister och terroristorganisationer och nationell listning.....	109
8.5.2	Interimistiska frysningsbeslut.....	110
8.6	Tyskland.....	110
8.6.1	Frysning av tillgångar som tillhör EU-interna terrorister och terroristorganisationer och nationell listning.....	110
8.6.2	Interimistiska frysningsbeslut.....	111
8.7	Kort om några andra EU-länders lagstiftning .....	111
<b>9</b>	<b>Genomförandet av resolution 1373 – överväganden och förslag .....</b>	<b>113</b>
9.1	En ny lag om frysning av tillgångar.....	113
9.2	Lagstiftningens närmare innehåll .....	115
9.2.1	Förutsättningar för och innebörden av ett beslut om frysning.....	115
9.2.2	Val av beslutsmyndighet .....	128
9.2.3	Förfarandet hos åklagaren .....	131
9.2.4	Upphävande och omprövning.....	134
9.2.5	Överklagande och offentligt biträde.....	135
9.2.6	Undantag från ett frysningsbeslut .....	137
9.2.7	Straffrättsligt ansvar, domsrätt och åtalsprövning .....	138
9.2.8	Förverkande.....	140
9.2.9	Underrättelse till Utrikesdepartementet .....	140
9.2.10	Skadestånd .....	141
9.3	Övriga bestämmelser.....	144



<b>10</b>	<b>Interimistiska beslut om frysning .....</b>	<b>147</b>
10.1	Behovet av interimistiska beslut.....	147
10.2	En ny bestämmelse om interimistiska beslut om frysning ska införas i sanktionslagen .....	149
<b>11</b>	<b>Konsekvenser av förslagen.....</b>	<b>153</b>
11.1	Ekonomiska konsekvenser .....	153
11.2	Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet och brottsligheten.....	156
11.3	Konsekvenser i övrigt .....	157
<b>12</b>	<b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>159</b>
<b>13</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>161</b>
13.1	Förslaget till lag om frysning av tillgångar .....	161
13.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner.....	174

## **Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:91 .....	177
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2016:94 .....	191
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2017:135 .....	193



# Sammanfattning

## Vårt uppdrag

Vi har haft i uppdrag att analysera behovet av åtgärder och eventuella lagändringar för att Sverige på sanktionsområdet ska leva upp till de folkrättsliga förpliktelser som följer av FN:s säkerhetsråds resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner samt resolution 1373 (2001) vilka alla gäller åtgärder mot terrorism och finansiering av terrorism. I uppdraget har vidare ingått att analysera behovet av lagändringar för att Sverige ska uppfylla de krav som Financial Action Task Force (FATF) ställer, i fråga om genomförande av berörda FN-resolutioner på sanktionsområdet.

## Internationella sanktioner mot terrorism

FN:s säkerhetsråd har med bindande verkan för medlemsstaterna infört två sanktionsregimer vars syfte är att bekämpa och motverka terrorism. Den ena riktar sig mot Isil (Daesh) och al-Qaida, numera kallad 1267/1989/2253-regimen, och den andra mot terrorism i allmänhet, den s.k. 1373-regimen. Det finns också landinriktade sanktionsregimer beslutade av FN, t.ex. mot Afghanistan, den s.k. 1988-regimen, där sanktioner riktas mot personer och grupper som ägnar sig åt terrorism. Sanktionsregimerna innehåller bestämmelser om frysning av tillgångar och förbud mot att tillhandahålla tillgångar. Vilka personer, grupper och enheter som ska omfattas av sanktionerna bestäms när det gäller sanktionsregimen mot Isil (Daesh) och al-Qaida och 1988-regimen av en sanktionskommitté i respektive regim. 1373-regimen innehåller inte någon motsvarande ordning utan listning, i enlighet med de kriterier som har fastslagits i resolutionen, ankommer i stället på medlemsstaterna själva att ombesörja. EU:s medlemsstater genomför gemensamt FN:s resolutioner

om sanktioner. Utöver de folkrättsliga förpliktelser som följer av de FN-beslutade sanktionsregimerna har Sverige också internationella förpliktelser i förhållande till FATF när det gäller att leva upp till de rekommendationer som har antagits av den organisationen.

## **Behovet av åtgärder med anledning av resolutionerna och FATF:s rekommendation 6**

### **Resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner**

FN:s medlemsstater har en skyldighet att frysa tillgångar för de som listats av sanktionskommittén mot Isil (Daesh) och al-Qaida eller 1988-kommittén *utan dröjsmål* [vår kursivering]. Begreppet tolkas av FATF som att genomförandet ska ske helst inom ett par timmar, "ideally within a matter of hours". FN:s säkerhetsråd har ställt sig bakom denna tolkning. Kritik har riktats mot att EU:s, och därmed Sveriges, genomförande tar för lång tid. Tidsutdräkten beror bl.a. på att besluten måste översättas till samtliga officiella EU-språk, vilket medför att EU:s genomförande inte kommer kunna ske på den korta tid som FATF kräver. Det finns därför behov av att nationellt införa bestämmelser för att, i avvaktan på gemensamma EU-åtgärder, utan dröjsmål kunna genomföra FN-beslutade frysningåtgärder.

### **Resolution 1373 (2001)**

EU:s genomförande, inom ramen för Gusp, av sanktionerna som föreskrivs i resolution 1373 (2001) omfattar endast personer, grupper och enheter som misstänks för terroristverksamhet som har sina rötter, huvudsakliga aktiviteter och mål i ett eller flera tredje länder, s.k. EU-externa terrorister. Någon reglering på EU-nivå såvitt avser åtgärder mot EU-interna terrorister och terroristorganisationer har inte antagits trots att en möjlighet för det har öppnats utanför ramen för Gusp i och med Lissabonfördraget. Kommissionen har nyligen uttalat att det för närvarande inte finns några planer på att lägga fram ett sådant förslag. Sverige har kritiserats av FATF för att inte ha en nationell mekanism som möjliggör frysning av tillgångar för sådana personer eller enheter. I avsaknad av en sådan

mekanism kan Sverige inte heller frysa tillgångar på begäran från en annan stat. Motsvarande brister har påtalats av säkerhetsrådets kommitté, CTC (Counter-Terrorism Committee).

## **Tidigare lagförslag och rättssäkerhetsförbättringar i sanktionssystemen**

De frågor som vi har haft att ta ställning till har tidigare utretts av Sanktionslagutredningen, se SOU 2006:41. Som en bakgrund redovisas i vårt betänkande i korthet de förslag som lades fram av Sanktionslagutredningen samt redogörs i korthet för den huvudsakliga kritiken mot dessa förslag som fördes fram i remissförfarandet. Vi följer upp denna redovisning med att tämligen utförligt presentera vägledande rättsfall på området från unionsdomstolarna och Europadomstolen. Vi lyfter också fram arbetet och utvecklingen när det gäller att stärka rättssäkerheten vid listningsförfarandena inom FN och EU, ett arbete där inte minst Sverige har varit drivande. Sammanfattningsvis konstaterar vi att det i många avseenden har skett påtagliga förbättringar i rättssäkerhetshänseende sedan Sanktionslagutredningen lämnade sitt betänkande.

## **Våra förslag**

### **En ny bestämmelse om interimistiska beslut i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen)**

Vi föreslår att en ny bestämmelse införs i sanktionslagen som gör det möjligt att interimistiskt frysa tillgångar i enlighet med ett frysningsbeslut från säkerhetsrådet eller en sanktionskommitté under rådet, i avvaktan på att EU med bindande verkan för sina medlemsstater genomför beslutet. Enligt bestämmelsen ska Finansinspektionen utan dröjsmål genomföra FN-beslut som avser frysningsåtgärder. Finansinspektionens uppdrag tar sikte endast på sanktioner som kan förutsättas bli genomförda inom ramen för en av EU redan antagen förordning. Ett sådant beslut ska gälla till dess att sanktionerna genomförs av EU. Överträdelse av beslutet ska vara straffsanktionerad i enlighet med straffbestämmelsen i sanktionslagen och kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

## En ny lag om frysning av tillgångar

För att Sverige ska uppfylla sina internationella förpliktelser enligt resolution 1373 (2001) och FATF:s rekommendation 6 fullt ut föreslår vi att en ny lag om frysning av tillgångar införs. Enligt lagen ska ett beslut om frysning 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.

Detsamma ska gälla tillgångar som

1. tillhör juridiska personer, grupper eller enheter som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av någon som kan misstänkas för sådan brottslighet, eller
2. tillhör fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som handlar i stället för någon som kan misstänkas för sådan brottslighet 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 bestämmelsen.

Beslutet innebär att tillgångar inte får betalas ut eller förfogas över på annat sätt. Vidare innebär frysningsbeslutet ett förbud mot att tillgångar och ekonomiska resurser direkt eller indirekt tillhandahålls någon sådan fysisk eller juridisk person, grupp eller enhet.

Ett 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.

Om ovan angivna förutsättningar är uppfyllda kan åklagaren även fatta beslut på begäran av en behörig myndighet från en annan stat.

Överträdelse av ett beslut om frysning ska vara straffsanktionerad på motsvarande sätt som i sanktionslagen. Lagen gör ingen åtskillnad mellan EU-externa och EU-interna terrorister. Den ska inte gälla dem som omfattas av frysningsåtgärder enligt en EU-

förordning om ekonomiska sanktioner. Ett beslut om frysning ska kunna meddelas parallellt med ett beslut om beslag, penningbeslag eller kvarstad. Dessa senare beslut ska då ha företräde framför frysningsbeslutet så att de kan verkställas.

Om det inte längre finns skäl för ett beslut om frysning ska åklagaren genast häva beslutet. Beslutet ska också hävas om den som beslutet avser blir föremål för frysningsåtgärder enligt en EU-förordning om ekonomiska sanktioner.

Åklagarens beslut om frysning ska omprövas var sjätte månad. Dessutom ska åklagaren utan dröjsmål ompröva ett frysningsbeslut om de behöriga myndigheterna i en annan stat, vars begäran ligger till grund för beslutet, begär upphävande av beslutet, eller om den som är föremål för beslutet begär omprövning och det inte är uppenbart att skäl för omprövning saknas.

Ett beslut om frysning ska kunna överklagas till allmän domstol. Sammanträde ska alltid hållas om den beslutet berör begär det. Görs en sådan begäran ska sammanträdet hållas så snart det kan ske, och senast på fjärde dagen efter det att begäran gjordes. Vid överklagande ska ett offentligt biträde förordnas för den som beslutet avser, om det inte kan antas att behov av biträde saknas.

Åklagarens beslut om frysning ska publiceras i Post- och Inrikes Tidningar. Åklagaren ska också underrätta Utrikesdepartementet.

## En internationell utblick

I enlighet med våra direktiv har vi genom direkta kontakter med ett antal länder sökt inhämta information om hur de har löst de frågor vi har haft att utreda. Svarsfrekvensen har varit något blandad och den bild som framträder framstår redan därigenom som tämligen splittrad. Den ger därför enbart en begränsad vägledning när det gäller utformningen av de förslag vi nu lägger fram.

## Konsekvenser av våra förslag

Vi räknar med att våra förslag endast får marginella ekonomiska konsekvenser. De kostnader som uppkommer bör kunna mötas inom befintliga budgetramar.

När det gäller brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet innebär den föreslagna lagstiftningen ytterligare ett instrument i kampen mot terrorism.

Förslagen får ingen betydelse i fråga om jämställdheten mellan män och kvinnor. Inte heller påverkar de möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.



# Summary

## **Our remit**

Our remit has been to analyse the need for measures and any legislative amendments that would enable Sweden, in the area of sanctions, to meet the obligations under international law arising from UN Security Council Resolution 1267 (1999) and subsequent resolutions, and Resolution 1373 (2001), which all apply to measures to combat terrorism and the financing of terrorism. The remit also included analysing the need for legislative amendments that would enable Sweden to meet the requirements of the Financial Action Task Force (FATF) concerning implementation of the relevant UN resolutions in the area of sanctions.

## **International sanctions against terrorism**

The UN Security Council has introduced two sanctions regimes – which are binding on Member States – aimed at combating and countering terrorism. One is aimed at ISIL (Da’esh) and Al-Qaida, now called the 1267/1989/2253 sanctions regime, and the other, called the 1373 regime, against terrorism in general. There are also country-focused sanctions regimes imposed by the UN, such as the 1988 regime against Afghanistan, in which sanctions are aimed against individuals and groups engaged in terrorism. The sanctions regimes contain provisions on freezing assets and prohibitions on making assets available. Regarding the sanctions regime against ISIL (Da’esh) and Al-Qaida and the 1988 regime, a sanctions committee in each regime determines which individuals, groups and entities are covered by the sanctions. The 1373 regime does not involve a corresponding system; instead, listing is the responsibility of the Member States themselves, in accordance with the criteria laid down

in the resolution. EU Member States jointly implement UN sanctions resolutions. In addition to the obligations under international law arising from the sanctions regimes imposed by the UN, Sweden also has international commitments in relation to the FATF regarding compliance with the recommendations adopted by that organisation.

## **The need for action in light of the resolutions and FATF Recommendation 6**

### **Resolution 1267 (1999) and subsequent resolutions**

UN Member States are obliged to freeze the assets of those listed by the ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions Committee or the 1988 Committee *without delay*. The FATF interprets this as meaning that implementation should take place ideally within a matter of hours. The UN Security Council supports this interpretation. Criticism has been directed against the EU, and thus Sweden, on the grounds that implementation takes too long. This delay is in part due to the fact that decisions must be translated to all official EU languages, which means that implementation by the EU will not be possible in the short period of time required by the FATF. There is therefore a need, pending joint EU measures, to introduce regulations nationally so as to implement freezing measures imposed by the UN without delay.

### **Resolution 1373 (2001)**

Within the framework of the Common Foreign and Security Policy (CFSP), implementation of the sanctions by the EU as prescribed by Resolution 1373 (2001) only covers individuals, groups and entities suspected of terrorist activities that have their roots, main activities and objectives in one or more third countries, i.e. 'EU external terrorists'. No regulations have been adopted at EU level regarding measures against 'EU internal terrorists' and terrorist organisations, despite an opportunity that the Treaty of Lisbon presents for this outside the framework of the CFSP. The European Commission recently stated that there are currently no plans for presenting a proposal of this kind. Sweden has been criticised by the FATF for

not having a national mechanism that allows the freezing of assets of such individuals or entities. Nor, in the absence of such a mechanism, can Sweden freeze assets at the request of another state. The Security Council Counter-Terrorism Committee (CTC) has pointed out corresponding shortcomings.

## **Previous legislative proposals and improvements to legal certainty in the sanctions systems**

The issues that we were to consider have previously been examined by the Sanctions Inquiry (see SOU 2006:41). As background, our report includes a brief account of the proposals presented by the Sanctions Inquiry. We also give a brief account of the main criticism of these proposals that emerged in the consultative procedure. We follow up this account with a fairly detailed presentation of legal cases in the area from EU courts and the European Court of Human Rights. We also highlight work and developments to enhance legal certainty in listing procedures in the UN and the EU, work in which Sweden has been particularly proactive. In summary, we note that in many ways, clear improvements in terms of legal certainty have been made since the Sanctions Inquiry delivered its report.

## **Our proposals**

### **A new provision on interim decisions in the Act on Certain International Sanctions (1996:95) (Sanctions Act)**

We propose introducing a new provision in the Sanctions Act that allows the interim freezing of assets in accordance with a freezing decision by the Security Council or a sanctions committee under the Council, pending implementation of the decision by the EU that is binding on its Member States. Under the provision, Finansinspektionen (Swedish financial supervisory authority) is to implement UN decisions concerning freezing measures without delay. Finansinspektionen's task is only aimed at sanctions that can be expected to be implemented within the framework of a previously adopted EU regulation. A decision of this kind is to be in effect until the sanctions have been implemented by the EU. Infringement of the

decision will be punishable under the penal provision in the Sanctions Act and appealable to an administrative court.

### **A new act on freezing of assets**

To enable to Sweden to completely meet its international commitments under Resolution 1373 (2001) and FATF Recommendation 6, we propose the introduction of a new act on freezing of assets. Under the act, a decision on freezing of assets may be imposed on an individual or entity that may reasonably be suspected of acts that constitute an offence under the Act on Criminal Responsibility for Terrorist Offences (2003:148), the Act on Criminal Responsibility for Public Provocation, Recruitment and Training concerning Terrorist Offences and other Particularly Serious Crimes (2010:299) or the Act on Criminal Responsibility for the Financing of Particularly Serious Crimes in Some Cases (2002:444), or that has been convicted of an act that is punishable under these acts.

The same is to apply to assets that:

1. belong to legal persons, groups or entities that are owned or controlled, directly or indirectly, by someone who may be suspected of such crime; or
2. belong to natural or legal persons, groups or entities that act in the place of someone who may be suspected of such crime or the above under point 1 or on behalf of such persons, groups or entities; or
3. comprise earnings from property owned or controlled, directly or indirectly, by someone to whom the provision refers.

The decision means that assets may not be paid out or made use of in any other way. Furthermore, a decision on freezing also contains a prohibition against providing assets and economic resources, directly or indirectly, to any such natural or legal person, group or entity.

A decision on freezing is issued by a prosecutor. The decision must be issued without delay, if this can be done without jeopardising future investigation or prosecution of the suspected crime or work to prevent, deter, detect, investigate or prosecute related or similar crime.

If the above conditions are met, the prosecutor may also take a decision at the request of a competent authority from another state.

Infringement of a decision on freezing will be punishable in a similar way as in the Sanctions Act. The act does not differentiate between 'EU external terrorists' and 'EU internal terrorists'. It will not apply to those covered by freezing measures under an EU Regulation on economic sanctions. It will be possible to issue a decision on freezing alongside a seizure, seizure of money or attachment order. These orders will then have priority over a freezing decision so that they can be enforced.

If grounds for a decision on freezing no longer exist, the prosecutor must immediately revoke the decision. The decision must also be revoked if the person or entity it refers to becomes the subject of freezing measures under an EU regulation on economic sanctions.

The prosecutor's decision on freezing is to be reviewed every six months. In addition, the prosecutor is to review a freezing decision without delay if the competent authorities of another state, whose request forms the basis of the decision, request that the decision be revoked, or if the person or entity to which the decision applies requests a review and it is not evident that there are no grounds for a review.

It will be possible to appeal a decision on freezing to an administrative court. Hearings must always be held if the person or entity affected by the decision so requests. If such a request is made, the hearing must be held at the earliest possible opportunity, and no later than four days after the request was made. In the event of an appeal, a public counsel will be appointed for the person or entity to which the decision applies, unless it can be assumed that there is no need for such counsel.

The prosecutor's decisions of freezing are to be published in the Official Swedish Gazette. The prosecutor must also inform the Ministry for Foreign Affairs.

## **An international perspective**

In accordance with our remit, we took direct contact with a number of countries to collect information on how they resolved the issues we were tasked with examining. The response rate was somewhat mixed, and as a result the picture that emerges is rather fragmented. The guidance it provides is therefore limited as regards the design of the proposals we are now presenting.

## **Consequences of our proposals**

We expect that our proposals will only have marginal economic consequences. It should be possible to cover the costs that arise within existing financial frameworks.

Regarding crime and crime prevention efforts, the proposed legislation represents an additional instrument in the fight against terrorism.

The proposals have no impact regarding the issue of gender equality. Nor do they affect the opportunities to achieve the integration policy objectives.

# 1 Författningsförslag

## 1.1 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).

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.

## Förfarandet hos åklagaren

**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.

## 1.2 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 § första stycket 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 redan 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 § första stycket

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 ett 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.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.



## 2 Uppdraget och dess genomförande

### 2.1 Uppdraget

Enligt direktiven (dir. 2015:91), se *bilaga 1*, har utredningen haft 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 FN:s säkerhetsråds resolutioner, särskilt resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner, samt resolution 1373 (2001) vilka alla gäller åtgärder mot terrorism och mot finansiering av terrorism.

Utredningen har även haft i uppdrag 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.

I den utsträckning som utredaren bedömer att det krävs författningsändringar eller andra författningsåtgärder har utredningen haft i uppdrag att lämna förslag på sådana.

### 2.2 Hur arbetet har bedrivits

Utredaren har biträts av sex experter och en sekreterare. Fullskaligt arbete inleddes i februari 2017 och har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden. Utredningen har sammanträtt vid sju tillfällen.

I direktiven har angetts att utredningen ska samråda med och inhämta upplysningar från företrädare för berörda myndigheter och organ, särskilt Polismyndigheten, Finansinspektionen, Säkerhetspolisen, Advokatsamfundet och Diskrimineringsombudsmannen. Detta har skett dels genom att Säkerhetspolisen har varit repre-

senterad i expertgruppen. Samråd har därmed skett löpande under arbetets gång. Vidare har särskilda möten ägt rum med Finanspolisen, Finansinspektionen, Advokatsamfundet och Diskrimineringsombudsmannen.

Information om lagstiftning i andra relevanta länder har inhämtats bl.a. genom sökningar i databaser men också genom kontakter med vissa av ländernas sanktionssamordnare samt företrädare för olika myndigheter.



## 3 En översikt av sanktionssystemet

### 3.1 Allmänt om internationella sanktioner

De sanktioner som gäller i Sverige är beslutade av FN eller EU. Sverige har inte några egna, nationellt beslutade sanktioner.

Sanktioner innebär att begränsningar införs i handlingsfriheten för en stat, en grupp, dess ledare eller andra genom ett kollektivt beslut av andra stater. Detta sker för att det internationella samfundet på fredlig väg vill försöka påverka statens, gruppens eller individens beteende genom olika ekonomiska och politiska åtgärder. Det kan till exempel röra sig om att ändra politiken hos en stat som hotar internationell fred och säkerhet, att kyla ned en konflikt inom ett land, att förmå en stat att upphöra med systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter eller att försöka få staten att ansluta sig till vissa demokratiska principer. Syftet med sanktioner kan också ofta vara preventivt. Så är exempelvis fallet med sanktioner som införts på terrorismområdet. Sanktioner är som mest effektiva när de tillämpas som en del av en allomfattande strategi för att uppnå fred och säkerhet, som t.ex. inkluderar dialog och medling. Sanktioner skiljer sig från andra utrikespolitiska instrument genom att vara reglerade på rättslig väg. De är precis utformade och brott mot dem 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, framför allt i samband med sanktionerna mot Irak från 1990, att generella sanktioner ofta orsakar stort lidande för civilbefolkningen utan att nämnvärt påverka de ansvariga politiska ledarna, utvecklades i stället s.k. riktade eller smarta sanktioner, riktade mot regimer och regimföreträdare. Genom

att de direkt träffar de personer som främst bär ansvaret för en viss politik 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 tillhandahållandeförbud samt reserestriktioner och, ibland, individuella vapenembargon. Sådana individuellt inriktade åtgärder är numera vanligast. Det är också dessa sanktionsåtgärder som har kommit att användas mot misstänkta terrorister och terroristorganisationer.

På senare år har FN, liksom EU, i ökad utsträckning använt sig av sanktionsinstrumentet. År 2017 fanns det inom FN tolv sanktionsregimer i kraft mot olika länder och två icke-landsbundna sanktionsregimer mot terrorism. Så gott som samtliga regimer innehöll riktade ekonomiska sanktioner. Inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har EU beslutat om sanktioner mot tredje land i ytterligare ett femtontal fall och infört en egen möjlighet att besluta om sanktioner i förhållande till Isil (Daesh) och al-Qaida. Detta kan jämföras med att FN under den period om cirka 45 år som det s.k. kalla kriget pågick beslutade om sanktioner vid endast två tillfällen.

## 3.2 FN-sanktioner

Enligt kapitel VII i 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 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 samfärdsls liksom också avbrytande av diplomatiska förbindelser (artikel 41). Uppräkningen är inte uttömmande utan endast en exemplifiering. 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 sanktioner under artikel 42, något som ännu inte har tagits i bruk.

För att säkerhetsrådet ska kunna fatta beslut om sanktioner krävs bifall av minst nio medlemmar, däribland de fem ständiga rådsmedlemmarna (artikel 27.3). Säkerhetsrådets beslut är folkrättsligt bindande för medlemsstaterna (artikel 25). Medlemsstaternas förpliktelser enligt FN-stadgan går före deras förpliktelser enligt andra internationella överenskommelser (artikel 103).

Säkerhetsrådets beslut för att upprätthålla internationell fred och säkerhet ska verkställas av medlemsstaterna både direkt och genom deras verksamhet inom de internationella organ som de är anslutna till (artikel 48.2).

När säkerhetsrådet beslutar om internationella sanktioner tillsätter det regelmässigt 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 sådana som ska vara föremål för sanktionerna. För närvarande finns det 14 aktiva sanktionskommittéer under säkerhetsrådet.

Med den syn på folkrättsliga förpliktelser som råder i vårt land 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 den s.k. dualistiska principen, som innebär att det krävs att resolutionerna genomförs, dvs. omvandlas till lagform, antingen direkt i form av svensk lag eller via EU-rätt som är direkt tillämplig i Sverige.

### 3.3 EU-sanktioner

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 EU-fördraget. Det kan antingen vara beslut om att gemensamt genomföra FN-sanktioner eller självständiga beslut om sanktioner, s.k. EU-autonoma sanktioner. Det förekommer också att beslutet

genomför FN-sanktioner men samtidigt bygger på dessa med autonoma tillägg.

Beslut som fattas enligt Gusp-bestämmelserna ska utgå från principerna och eftersträva målen i, samt genomföras i enlighet med, de allmänna bestämmelserna om unionens yttre åtgärder i kapitel 1. Dessa allmänna bestämmelser innebär bl.a. att EU, inom Gusp-området, ska utforma och föra en gemensam politik i syfte (artikel 21.2):

- att skydda sina värden, sina grundläggande intressen, sin säkerhet, sin oavhängighet och sin integritet,
- att konsolidera och stödja demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheterna och folkrätten,
- att bevara freden, förebygga konflikter och stärka internationell säkerhet, i enlighet med ändamålen och principerna i FN-stadgan samt principerna i Helsingforsavtalets slutakt och målen i Parisstadgan, inklusive dem som avser de yttre gränserna,
- att främja en hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling i utvecklingsländerna med det primära syftet att utrota fattigdom,
- att främja integreringen av alla länder i världsekonomin, även genom gradvis avskaffande av restriktioner för internationell handel,
- att bidra till utformningen av internationella åtgärder för att bevara och förbättra miljön och för en hållbar förvaltning av jordens naturresurser i syfte att garantera en hållbar utveckling,
- att bistå befolkningar, länder och regioner som drabbas av naturkatastrofer eller katastrofer orsakade av människor, och
- att främja ett internationellt system som bygger på fördjupat multilateralt samarbete och ett gott globalt styre.

När EU utarbetar och genomför yttre åtgärder för att uppfylla något av dessa syften ska unionen respektera principerna om demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet samt respekt för människors värde, jämlikhet och solidaritet (artikel 21.1).

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 EUF-fördraget får rådet besluta att ekonomiska och finansiella förbindelser med ett eller flera tredje länder 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 vad 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 tredje länder helt eller delvis ska avbrytas eller begränsas, är det unionen som ansvarar för genomförandet av sanktionerna. Den höge representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik och 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. Artikel 75 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 således kunna beslutas 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. Vi redogör mer för denna artikel i kapitel 6.

### **3.4 Genomförandet av internationella sanktioner i Sverige**

Lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen) är en fullmaktslag som ger regeringen ett bemyndigande att snabbt, utan det sedvanliga lagstiftningsförfarandet, 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 medlemsstaterna att i sin nationella rätt ombesörja straffsanktionering mot 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. Enligt paragrafens första stycke får det dels ske med anledning av internationella sanktioner som har beslutats eller rekommenderats av FN:s säkerhetsråd i enlighet med FN-stadgan, dels sådana 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 § i lagen 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 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 § alltså 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.





## 4 Internationella sanktioner mot terrorism

### 4.1 Inledning

Inom FN finns två sanktionsregimer vars syfte är att bekämpa och motverka terrorism. Sanktionsregimerna innehåller bl.a. bestämmelser om frysning av tillgångar och förbud mot att tillgängliggöra tillgångar.

Den ena sanktionsregimen inrättades genom FN:s säkerhetsråds resolution 1267 (1999) och har därefter utvecklats genom ett flertal efterföljande resolutioner. År 2011 delades den s.k. 1267-regimen upp i två delar, varav en gäller åtgärder mot Isil (Daesh)<sup>1</sup> och al-Qaida och en gäller åtgärder mot talibanerna i Afghanistan.

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

I detta kapitel redogör vi för sanktionsregimernas utveckling och innehåll samt hur de genomförs i EU.

---

<sup>1</sup> Daesh – al-Dawla al-Islamiyya fi al-Iraq wa al-Sham. Daesh benämns även Islamiska staten (IS) och Islamiska staten i Irak och Levanten/Syrien (Isil/ Isis). Inom FN används benämningen Isil (Daesh), vilket är den benämning som vi kommer att använda oss av i betänkandet med undantag av de avsnitt som rör EU. I de svenska översättningarna av EU:s rättsakter översätts Daesh med Daish. I avsnitten som handlar om EU:s rättsakter används därför den översättningen.

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

### 4.2.1 Bakgrund

Sommaren 1998 utsattes de amerikanska ambassaderna i Nairobi och Dar-es-Salaam för terroristattacker. Ambassadbyggnaderna sprängdes och många människor dödades och skadades. Usama bin Ladin, grundare av al-Qaida, pekades omgående ut av den amerikanska administrationen som ansvarig för dåden. FN:s säkerhetsråd fördömde i sin tur attackerna och krävde i ett antal resolutioner att Usama bin Ladin skulle utlämnas från Afghanistan samt att talibanerna, som då styrde Afghanistan, skulle upphöra att ge en fristad åt terrorister.

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 sedan säkerhetsrådet konstaterat att talibanerna tillät Usama bin Ladin och hans följeslagare att använda afghansk mark för att understödja terroristattacker och att talibanernas agerande utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet. Säkerhetsrådet beslutade att alla 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.<sup>2</sup>

Nedan följer en kortfattad redogörelse av sanktionsregimens utveckling och sanktionskommitténs arbete. Endast de viktigaste reformerna av sanktionsregimen berörs. För fullständig information om sanktionsregimens utveckling hänvisas till säkerhetsrådets

---

<sup>2</sup> 1267 (1999), 1333 (2000), 1363 (2001), 1390 (2002), 1452 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1566 (2004), 1617 (2005), 1624 (2005), 1699 (2006), 1730 (2006), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009), 1988 (2011), 1989 (2011), 2083 (2012), 2133 (2014), 2161 (2014), 2170 (2014), 2178 (2014), 2195 (2014), 2199 (2015), 2214 (2015), 2249 (2015), 2253 (2015), 2309 (2016), 2322 (2016), 2331 (2016), 2341 (2017), 2347 (2017), 2354 (2017) och 2368 (2017).

resolutioner som återfinns på webbsidan [www.un.org/en/sc/documents/resolutions/](http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/).

#### 4.2.2 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 och personer och enheter med anknytning till dem. Sanktionskommittén fick mandat att föra en kontinuerligt uppdaterad lista över de individer och enheter som skulle omfattas av sanktionerna. Listan skulle baseras på information från stater och regionala organisationer. Förutom frysningen 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 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 territorium. 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 sanktionsåtgärderna enligt resolution 1390 (2002) inte tidsbegränsade. I stället föreskrivs att säkerhetsrådet ska se över åtgärderna efter ett år samt att listan över de personer som sanktionerna riktar sig emot ska uppdateras på grundval av 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 sank-

tionerna till de nya Afghanistan-sanktionerna. Genom resolutionen inrättades också en ny sanktionskommitté, 1988-kommittén.

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 även uttryckligen omfatta Isil (Daesh), vilket speglades i sanktionsregimens benämning. Sanktionsregimen benämns numera sanktionsregimen mot Isil (Daesh) och al-Qaida eller 1267/1989/2253-regimen.

### 4.2.3 Materiella regler

De sanktionsåtgärder som medlemsstaterna i dagsläget har en skyldighet att vidta i förhållande till Isil (Daesh) och al-Qaida utgörs av frysningsåtgärder, reserestriktioner och vapenembargon. Sanktionerna bekräftades senast av säkerhetsrådet i resolution 2368 (2017), vilken antogs den 20 juli 2017. Med hänsyn till vårt uppdrag är det de ekonomiska sanktionerna som är av intresse här. Medlemsstaterna har i det avseendet en skyldighet att, i förhållande till Isil (Daesh) och al-Qaida samt mot andra personer, grupper, företag och enheter med anknytning till dessa:

- utan dröjsmål frysa dessa personers, grupper, företags och enheters finansiella tillgångar och andra ekonomiska resurser, inbegripet de penningmedel som härrör från tillgångar som dessa personer eller personer som handlar på deras vägnar eller enligt deras order 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 de syften dessa personer eftersträvar av deras medborgare eller av vilken som helst annan person som befinner sig på deras territorium (punkten 1 a i säkerhetsrådets resolution 2368 [2017])

Motsvarande frysningsbestämmelse gäller för sanktionsregimen mot talibanerna i Afghanistan och regleras bl.a. i resolution 1988 (2011) och 2255 (2015).

Genom resolution 1452 (2002) infördes vissa undantag från skyldigheten att vidta frysningståtgärder, vilka därefter har ändrats genom resolution 1735 (2006). Undantagsbestämmelserna gäller såväl sanktionsregimen mot Isil (Daesh) och al-Qaida som sanktionsregimen mot talibanerna i Afghanistan.<sup>3</sup>

Undantag kan enligt punkt 1 a i resolution 1452 (2002) beviljas av staterna av humanitära skäl. Pengar som behövs för grundläggande utgifter, innefattande bl.a. betalning av livsmedel, hyra eller lån, mediciner och läkarvård, skatter och försäkringspremier samt avgifter för allmänna nyttigheter kan sålunda undantas från frysningståtgärder. 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 rutinemässig hantering eller förvaltning av frysta penningmedel eller ekonomiska resurser kan omfattas av bestämmelsen.

Respektive medlemsstat måste underrätta sanktionskommittén om sin avsikt att bevilja humanitärt undantag. Sanktionskommittén har därefter tre dagar på sig att fatta beslut som går emot det nationella beslutet (resolution 1735 (2006) punkten 15). Punkt 1 b i resolution 1452 (2002) gör det också möjligt att medge undantag för extraordinära utgifter. För att frigöra tillgångar för extraordinära utgifter krävs emellertid sanktionskommitténs godkännande på förhand. Om en sådan begäran inkommer har sanktionskommittén fem arbetsdagar på sig att besluta i frågan.

Det finns också en möjlighet för den listförde att vända sig direkt till FN-sekretariatets s.k. focal point med en begäran om undantag förutsatt att en sådan begäran dessförinnan har lämnats in till den berörda medlemsstaten. Begäran om undantag ska därefter, sedan denna kommunicerats med den berörda staten, lämnas till sanktionskommittén för beslut i frågan.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Se resolution 2368 (2017), punkterna 10, 81–82 avseende sanktionsregimen mot Isil (Daesh) och al-Qaida och resolution 2255 (2015), punkterna 17, 18 och 22 (a) avseende sanktionsregimen mot talibanerna i Afghanistan.

<sup>4</sup> Se resolution 2368 (2017), punkten 82 avseende sanktionsregimen mot Isil (Daesh) och al-Qaida och resolution 2255 (2015), punkten 22 (a) såvitt gäller sanktionsregimen mot talibanerna i Afghanistan.

#### 4.2.4 Sanktionskommittéernas arbete – listning och avlistning

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

Ändringar i listan kan föreslås av stater och regionala organisationer. Beslut i kommittén – även beslut att ta bort namn från listan – kräver enhällighet. Besluten fattas genom en s.k. no objection-procedure. Ett förslag till ändring av listan cirkuleras mellan medlemsstaterna i kommittén, normalt i skriftlig form. Om några invändningar inte framförs inom fem arbetsdagar, och i vissa bråds- kande fall kortare tid, anses förslaget antaget. En stat som önskar ytterligare information kan dock lägga in en s.k. ”hold” och då få mer tid för behandling av beslutet.

Själva listningsförfarandet har allt sedan dess tillkomst varit före- mål för omfattande kritik när det gäller rättssäkerheten för enskilda personer. Främst har kritiken riktats mot att kriterierna för vem som ska föras upp på listan är vaga, att beslutsunderlaget många gånger varit bristfälligt, att offentliggjorda motiveringar för list- ningar saknats och att enskilda inte har rätt att själva inom ramen för FN-systemet föra talan mot kommitténs beslut samt att det saknas möjlighet till överprövning av besluten. Sverige har, tillsam- mans med flera andra länder, sedan 2001 varit drivande i att för- bättra rättssäkerheten i systemet. Genom åren har flera förändringar gjorts i denna riktning.

I resolution 1526 (2004) uppmanade säkerhetsrådet alla stater som anmäler nya namn på sanktionslistan att i enlighet med kom- mitténs riktlinjer bifoga information som slår fast individens kopp- ling till Usama bin Ladin, al-Qaida eller talibanerna och som styrker individens identitet. Det fanns dock inget krav på att sådan infor- mation skulle lämnas. Ett sådant krav infördes först genom resolu- tion 1617 (2005) i vilken säkerhetsrådet beslutade att medlemsstater, när de föreslår ett namn till sanktionslistan, ska förse sanktions- kommittén med ett ”statement of case” som beskriver grunderna för förslaget. I resolutionen utvecklade säkerhetsrådet också rekvi- sitet ”associated with” (ha anknytning till) och beslutade att hand-

lingar 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 tillförs 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.

Fram till 2006 fanns det ingen möjlighet för enskilda att vända sig direkt till FN utan en begäran om avlistning kunde bara göras genom den stat i vilken personen antingen var medborgare eller hade annan anknytning till. Genom resolution 1730 (2006) inrättade säkerhetsrådet en kontaktpunkt för avlistning, en s.k. focal point for de-listing, i FN-sekretariatet till vilken enskilda kunde vända sig för att begära att bli avförda från listan. Det fanns vid denna tidpunkt ingen rätt för listförda att ta del av information om grunderna för själva listningen. Genom resolution 1822 (2008) beslutades dock att kortfattade motiveringar skulle publiceras för alla listningar. Vidare beslutade säkerhetsrådet att en total översyn av äldre listningar skulle ske. En första översyn av detta slag gjordes per den 30 juni 2010. Därefter ska enligt resolutionen göras en årlig översyn av sådana namn som har funnits på listan i minst tre år.

År 2009 ersattes kontaktpunkten för avlistning för sanktionsregimen mot Isil (Daesh) och al-Qaida av en ombudsperson genom resolution 1904 (2009). Ombudspersonen ska i avlistningsärenden inte bara fungera som en kontaktkanal mellan den listade och sanktionskommittén utan också självständigt inhämta information om ärendet som sedan presenteras inför kommittén som har att fatta beslut. Genom resolution 1989 (2011) utökades ombudspersonens mandat genom att vederbörande gavs rätt att lämna egna rekommendationer i avlistningsärenden. Mandatet har successivt förlängts och förstärkts, bl.a. genom en starkare rekommendationsrätt,

senast genom resolution 2368 (2017). Frågor om rättssäkerhet tas vidare upp i kapitel 7.

Kontaktpunkten för avlistning har, sedan inrättandet av ombudspersonen för sanktionsregimen mot Isil (Daesh) och al-Qaida, mandat att ta emot avlistningsbegäran från listförda på samtliga andra sanktionslistor utfärdade av säkerhetsrådet eller sanktionskommittéer under detta.

### 4.3 FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001)

Efter terroristattacker 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 bland annat att alla stater utan dröjsmål ska frysa alla 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 medlemsstaterna 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 sanktions-



kommittén mot Isil (Daesh) och al-Qaida respektive 1988-kommittén 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.

## 4.4 Genomförandet i EU av FN-sanktioner mot terrorism

### 4.4.1 Genomförandet av resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner

#### *Sanktioner mot Isil (Daish) och al-Qaida*

Inom EU genomförs i dag FN-sanktionerna mot Isil (Daish) och al-Qaida genom rådets beslut (Gusp) 2016/1693<sup>5</sup> och förordning (EG) nr 881/2002<sup>6</sup>. Genom rådets beslut (Gusp) 2016/1693 har EU även infört autonoma sanktioner mot Isil (Daish) och al-Qaida, dvs. möjlighet att självständigt besluta om listningar utan föregående FN-beslut. Sådana listningar verkställs operativt genom rådets förordning (EU) 2016/1686.

När det gäller genomförandet av FN-sanktionerna mot Isil (Daish) 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 samma förordning 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,

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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, senast ändrad genom rådets förordning (EU) 2016/363 av den 14 mars 2016 om ändring av förordning (EG) nr 881/2002 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med nätverket al-Qaida associerade personer och enheter.

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 angivits av FN:s säkerhetsråd eller sanktionskommittén såsom associerade med organisationerna Isil (Daish) eller al-Qaida.

Kommissionen har enligt artikel 7 befogenhet att vid behov ändra bilaga I, vilket sker genom att en genomförandeförordning antas.

Med anledning av EU-domstolens<sup>7</sup> dom av den 3 september 2008 i de förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P, Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, EU:C:2008:461 (nedan Kadi-målet) 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. Rättssäkerhetsaspekterna när det gäller listningsbesluten kommer att behandlas mer utförligt i kapitel 7.

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 (artiklarna 7a.3 och 7b). Om det inges en ny begäran som grundar sig på nya väsentliga bevis för

---

<sup>7</sup> I och med Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009 ersattes "Europeiska gemenskapernas domstol" med "Europeiska unionens domstol", och "förstainstansrätten" ersattes med "tribunalen". Här och i det följande används namnet EU-domstolen och tribunalen genomgående även när domstolarna meddelat det aktuella avgörandet under namnen EG-domstolen och förstainstansrätten.

att avföra en person, enhet, grupp eller organ från bilaga I, ska kommissionen göra en ny prövning i enlighet med samma förfarande som framgår av artikel 7a.3 (artikel 7a.4). 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 står alltså de listförda till buds att i vissa situationer begära omprövning av ett listningsbeslut. Listförda 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.

Under 2017 tog det 3–7 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 Försäkringskassan.

### *Sanktioner mot talibanerna i Afghanistan*

EU:s genomförande av sanktionerna mot talibanerna i Afghanistan regleras i dag av rådets beslut 2011/486/Gusp<sup>8</sup> och rådets förordning (EU) nr 753/2011<sup>9</sup>, varav förordningen är av särskilt intresse. Förordningen innehåller motsvarande frysningsbestämmelser som förordning (EG) nr 881/2002 ovan. I stället för kommissionen är det dock rådet som ansvarar för upprättandet av listan i bilagan över vilka personer, enheter, grupper och organ som omfattas av sanktionerna. Ändringar i listan sker genom antagande av genomförandebeslut och genomförandeförordningar.

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

Förordningen innehåller också i artikel 5 bestämmelser om beviljande av undantag från ett frysningsbeslut, bl.a. när det gäller medel som är nödvändiga för att täcka grundläggande behov eller som är nödvändiga för att möta extraordinära utgifter. Sådana beslut ska fattas av de behöriga myndigheter i medlemsstaterna som anges på de webbplatser som förtecknas i bilaga II i förordningen. I Sverige är det enligt regeringens beslut Försäkringskassan som kan bevilja undantag från frysning av tillgångar, dock inte undantag avseende rutinmässig förvaltning, något som det ankommer på Finansinspektionen att besluta om.

#### 4.4.2 Genomförandet av resolution 1373 (2001)

FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) har genomförts av EU-länderna genom ett lagstiftningspaket bestående av två gemensamma ståndpunkter (2001/930/Gusp och 2001/931/Gusp<sup>10</sup>) som ligger till grund för rådets förordning (EG) nr 2580/2001<sup>11</sup>.

Till gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp finns en bilaga med en förteckning över personer, grupper och enheter som utför terroristhandlingar. Detta är EU:s egen s.k. terroristlista. Det är rådet som fattar beslut om vem som ska föras upp på listan. Besluten fattas med enhällighet. I artikel 1.4 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. I artikel 1.4 föreskrivs 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.

---

<sup>10</sup> Rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism.

<sup>11</sup> 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.

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 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 är berättigat att behålla dem i förteckningen.

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 unionsrättens 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, förutom av den gemensamma ståndpunkten, av de sanktioner som föreskrivs 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 samarbetet mellan medlemsstaterna som i övrigt följer av artikel 4 i ståndpunkten. Före Lissabonfördragets ikraftträdande rådde det nämligen delade meningar bland EU:s medlemsstater huruvida EU hade behörighet

att frysa tillgångar för sådana personer och organisationer. Sedan 2009 har det varken lagts till eller strukits några EU-interna terrorister eller organisationer från listan. De EU-interna personerna som är uppförda på listan utgörs av 31 stycken ETA-aktivister. Därtill är 18 grupper och enheter listade, t.ex. Real IRA, Continuity Irish Republican Army och Tjugonde juli-brigaden.

Listningsförfarandet i bilagan till gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp hanterades ursprungligen av rådsarbetsgruppen CP931. Hösten 2016, då EU beslutade om införande av autonoma sanktioner mot Isil (Daish) och al-Qaida, inrättades en ny rådsarbetsgrupp, COMET, som ska hantera listningsförfarandet för såväl gemensam ståndpunkt 2001/931 som för de autonoma sanktionerna mot Isil (Daish) och al-Qaida. COMET, som således ersätter CP931, har till uppgift att behandla och utvärdera information i syfte att lägga till eller ta bort poster från listan samt avge rekommendationer till rådet i dessa frågor. Rådet beslutar om ändringar i förteckningen, vilka publiceras i Europeiska unionens officiella tidning. 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 Financial Action Task Force (FATF)

### 5.1 Kort om FATF

FATF (Financial Action Task Force) är en mellanstatlig organisation som bildades vid G7-toppmötet i Paris 1989. FATF 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 37 medlemmar. Två av dessa är organisationer, Europeiska kommissionen och Gulfstaternas samarbetsråd. Dessutom finns det nio associerade medlemmar (regionala FATF-liknande organisationer) samt ett antal observatörer och observatörsorganisationer. Genom systemet med de regionala associerade medlemmarna får organisationens rekommendationer spridning till över 180 jurisdiktioner. Även organ som FN, Internationella valutafonden (IMF) och Världsbanken m.fl. har ställt sig bakom rekommendationerna. Sverige har varit medlem sedan organisationen bildades.

### 5.2 FATF:s rekommendationer och arbetsätt

FATF:s standarder består av rekommendationer och tolkningsnoter samt en ordlista med tillämpliga definitioner. Grunden för organisationens arbete utgörs i dagsläget av 40 rekommendationer. Riktade ekonomiska sanktioner mot terrorism och finansiering av terrorism regleras i rekommendation 6 (tidigare specialrekommendation III, SR III). Rekommendationen avser såväl 1267- som 1373-regimen.

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 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 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 effektivitetsaspekten fram och jämfördes formellt med den tekniska. Sverige har varit föremål för fyra utvärderingar, varav två har ägt rum efter det att resolution 1267 (1999) och 1373 (2001) antogs. Resultatet av dessa utvärderingar redovisas i avsnitt 5.3.

### 5.2.1 Närmare om rekommendation 6

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 13 tolkningsnoter. FN:s säkerhetsråd har uppmanat medlemsstaterna att implementera FATF:s rekommendation 6 samt tillämpa FATF:s tolkningsnoter till rekommendationen.<sup>1</sup>

Nedan följer en genomgång av de punkter som är av intresse för utredningen.

I de inledande tolkningsnoterna, som handlar om 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 länderna 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 samt erkänna oskyldiga tredje parters rättigheter (tolkningsnot A.2).

När det gäller utpekandet av vilka personer och enheter som ska omfattas av sanktionerna (som nedan benämns vilka personer som ska listas), uttalar i tolkningsnoterna att länderna 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<sup>2</sup>, 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 1267/1989/2253-kommittén och 1988-kommittén samt som kan lista själv enligt

---

<sup>1</sup> Se t.ex. punkten 11 i resolution 2161 (2014) i vilken säkerhetsrådet med stöd av kapitel VII i FN-stadgan anger följande: The Security Council strongly urges Member States to apply the elements in FATF's Interpretive Note to Recommendation 6, and to take note of, inter alia, related best practices for effective implementation of targeted financial sanctions related to terrorism and terrorist financing, and takes note of the need to have appropriate legal authorities and procedures to apply and enforce targeted financial sanctions that are not conditional upon the existence of criminal proceedings, and to apply an evidentiary standard of proof of "reasonable grounds" or "reasonable basis", as well as the ability to collect or solicit as much information as possible from all relevant source.

<sup>2</sup> I rekommendationen påpekas att det i FN:s säkerhetsråds resolutioner inte ställs krav på att länderna lämnar förslag på listning till respektive sanktionskommitté men att det krävs att länderna har effektiva procedurer och mekanismer för att kunna lämna förslag på listning.

resolution 1373 (2001) eller på förslag från en annan stat (tolkningsnot 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)<sup>3</sup>. 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 (tolkningsnot 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 det mottagande landets rättssystem (tolkningsnot B4b).

I tolkningsnoterna framhålls också ländernas skyldighet att genomföra riktade ekonomiska sanktioner beslutade av FN:s säkerhetsråd enligt kapitel VII i FN-stadgan utan dröjsmål, ("without delay") (tolkningsnot D7).

Begreppet utan dröjsmål definieras i FATF:s ordlista såsom helst inom några timmar, ("ideally within a matter of hours"), från det att FN:s säkerhetsråd eller en sanktionskommitté under säkerhetsrådet har beslutat om listning. När det gäller 1373-regimen uppstår skyldigheten att vidta åtgärder så snart "reasonable grounds" eller "reasonable basis" föreligger i enlighet med resolution 1373 (2001). I FATF:s ordlista avseende begreppet "without delay" framhålls 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 tolkningsnoter som handlar om avlistning samt 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 rekommendationerna utveckla och införa förfaranden för att pröva yrkanden om avlistning enligt vissa bestämda kriterier som

---

<sup>3</sup> I rekommendationen anges "Reasonable grounds och reasonable basis to suspect or believe that the proposed designee meets the criteria for designation in resolution 1373 (2001)".

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 1267/2253/1989-kommittén och 1988-kommittén (tolkningsnot D7). För personer och enheter som är listade enligt resolution 1373 (2001) ska länderna 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 (tolkningsnot D8). Om en person eller enhet med ett namn som är identiskt eller liknande en listad person/enhet fått sina tillgångar frysta (s.k. ”false positive”), ska det finnas förfaranden för att upphäva frysningen efter kontroll att den berörda personen eller enheten inte är den listade personen/enheten (tolkningsnot 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 säkerhetsråds resolution 1452 (2002) och efterföljande resolutioner (tolkningsnot D10).

## 5.3 FATF:s utvärderingar av Sverige

### 5.3.1 FATF:s utvärdering 2006

Inom ramen för den tredje rundan av ömsesidiga utvärderingar av Sverige, vilken publicerades den 17 februari 2006, gjorde FATF bedömningen att Sveriges genomförande av riktade ekonomiska sanktioner mot terrorism och finansiering av terrorism ”delvis” stämde överens med dåvarande specialrekommendation III (nuvarande rekommendation 6).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Sverige fick i detta avseende graderingen Partially Compliant (PC), vilket är näst lägsta betyget på en fyrgradig skala innehållande betygen NC – Non compliant, PC – partially compliant, LC – largely compliant, C – compliant.

De brister som nu är av intresse sammanfattades av FATF enligt följande:

- Sverige saknar en mekanism som gör det möjligt att frysa tillgångar på begäran av en annan stat samt möjliggör frysning av tillgångar för EU-interna terrorister i enlighet med resolution 1373 (2001).
- För lite information och vägledning har lämnats till finansiella institut och personer/enheter som har besittning till medel och andra tillgångar som omfattas av ett frysningsbeslut.

### 5.3.2 FATF:s utvärdering 2017

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 utvärderingen 2006 när det gäller den tekniska efterlevnaden av rekommendation 6, dvs. att Sveriges genomförande delvis stämmer överens med rekommendationen.

FATF konstaterade att samma regelverk för genomförandet av riktade ekonomiska sanktioner fortfarande gällde som vid utvärderingen 2006. De brister som särskilt påtalades kan sammanfattas enligt följande:

- Sverige har varken några formella procedurer eller informella mekanismer för att lämna förslag på listningar till FN:s sanktionskommittéer.
- Genomförandet av riktade ekonomiska sanktioner enligt FN:s säkerhetsråds resolutioner 1267/1989/2253 respektive 1988 genomförs inte ”utan dröjsmål”.
- Såvitt gäller resolution 1373 (2001) föreligger ett glapp i EU:s genomförande eftersom frysningsbestämmelserna i förordning nr 2580/2001 och gemensam 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.<sup>5</sup> De brister som påtalades när det gäller den tekniska efterlevnaden av rekommendation 6 bidrog i hög utsträckning till det låga betyget. För vår utredning är följande slutsatser av intresse:

- Sveriges användning av riktade ekonomiska sanktioner som ett verktyg för att förhindra terroristfinansiering är begränsad. Det saknas möjligheter att använda riktade ekonomiska sanktioner som en åtgärd mot terroristhot som påverkar Sverige. Sverige har aldrig lämnat förslag på listningar till 1267/1989/2253-kommittén eller 1988-kommittén, eller till EU i enlighet med gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp. Det finns inte heller någon möjlighet att lista personer/enheter i enlighet med resolution 1373 (2001).
- Det föreligger allvarliga brister vid genomförandet av riktade ekonomiska sanktioner beslutade av FN eller EU på grund av tekniska brister i tillämpliga EU-rättsakter. Bristerna leder till stora fördröjningar vid implementeringen av FN-sanktioner och innebär också att riktade ekonomiska sanktioner beslutade av EU inte gäller EU-interna terrorister.
- Sverige förefaller att ha en god förståelse för terroristfinansieringsrisker. Trots detta har Sverige inte infört möjligheten att använda riktade ekonomiska sanktioner i syfte att effektivt minska dessa risker, innefattande de risker som skapas av utländska terroriststridande och med anledning av återvändande terroriststridande. Detta verkar försvaga myndigheternas förmåga att förhindra flödet av medel som kan användas till terroristfinansiering.

---

<sup>5</sup> Betygsskalan är Low, Moderate, Substantial och High.

## 5.4 Något om riktade ekonomiska sanktioner mot spridning av massförstörelsevapen

I vårt uppdrag ingår att lämna författningsförslag för att Sverige ska kunna genomföra riktade ekonomiska sanktioner mot terrorism och finansiering av terrorism ”utan dröjsmål” samt överväga om dessa författningsförslag bör utformas så att de även täcker in bindande beslut av FN:s säkerhetsråd avseende riktade ekonomiska sanktioner inom andra sanktionsregimer, såsom de mot Iran och Demokratiska folkrepubliken Korea. Det finns därför skäl att i korthet redogöra för FATF:s rekommendation 7 som handlar om riktade ekonomiska sanktioner mot spridning av massförstörelsevapen. Rekommendationen har följande lydelse:

Countries should implement targeted financial sanctions to comply with United Nations Security Council resolutions relating to the prevention, suppression and disruption of proliferation of weapons of mass destruction and its financing. These resolutions require countries to freeze without delay the funds or other assets of, and to ensure that no funds and other assets are made available, directly or indirectly, to or for the benefit of, any person or entity designated by, or under the authority of, the United Nations Security Council under Chapter VII of the Charter of the United Nations.

Till rekommendationen finns 13 tolkningsnoter. FN:s säkerhetsråd har uppmanat medlemsstaterna att tillämpa FATF:s rekommendation 7 samt tillhörande tolkningsnoter.<sup>6</sup>

Enligt rekommendationen åligger det medlemsstaterna att genomföra de riktade ekonomiska sanktionerna ”utan dröjsmål” mot personer och enheter som utses: a) När det gäller resolution 1718 (2006) och dess efterföljande resolutioner<sup>7</sup>, av säkerhetsrådet i bilagor till de relevanta resolutionerna, eller av säkerhetsrådets 1718-sanktionskommitté; och b) när det gäller resolution 2231 (2015)<sup>8</sup> och eventuella framtida efterföljande resolutioner från säkerhetsrådet, när de agerar med stöd av kapitel VII i FN-stadgan (tolkningsnot C5).

---

<sup>6</sup> Se FN:s säkerhetsresolution 2270 (2016).

<sup>7</sup> Resolutionerna avser Demokratiska folkrepubliken Korea.

<sup>8</sup> Resolutionen avser Iran.

Begreppet utan dröjsmål har i rekommendation 7 samma betydelse som i rekommendation 6. Genomförandet av de riktade ekonomiska sanktionerna ska således helst ske inom några timmar ("ideally within a matter of hours"), från det att FN:s säkerhetsråd eller en sanktionskommitté under säkerhetsrådet har beslutat om listning.

Rekommendation 7 tillkom 2012 i samband med att FATF:s mandat utökades till att omfatta bekämpning av spridning av massförstörelsevapen. I FATF:s senaste utvärdering av Sverige granskades Sveriges genomförande av rekommendationen för första gången.

När det gäller den tekniska efterlevnaden av rekommendation 7 ansågs Sverige vara delvis i överensstämmelse, "partially compliant". Beträffande effektiviteten av det svenska systemet erhöles betyget "substantial".

För Sveriges del genomförs FN:s riktade ekonomiska sanktioner mot spridning av massförstörelsevapen på EU-nivå. Beträffande Demokratiska folkrepubliken Korea konstaterade FATF att FN under perioden mars 2012 till november 2015 listade nya personer och enheter vid fyra tillfällen. Vid tre av tillfällena tog det cirka fyra, sex respektive tio veckor att genomföra besluten på EU-nivå. De listningar som avser Demokratiska folkrepubliken Korea som gjordes av FN:s säkerhetsråd i resolution 2270 (2016), genomfördes av EU inom två dagar.

FATF har inte mandat att granska hur genomförandet sker av sådana riktade ekonomiska sanktioner som beslutats inom andra FN-sanktionsregimer än dem som gäller finansiering av terrorism och icke-spridning av massförstörelsevapen. Oavsett syftet har dessa andra sanktioner samma tekniska utformning som de i vår utredning behandlade frysningsåtgärderna, och frågorna kring skyndsamhet vid genomförandet inställer sig även där.





## 6 Tidigare lagförslag och efterföljande händelseutveckling

### 6.1 Inledning

I detta kapitel redogör vi för tidigare lagförslag avseende genomförandet av FN:s säkerhetsråds resolutioner mot terrorism och terrorismfinansiering och i förekommande fall för remissinstansernas synpunkter på förslagen. Vidare beskrivs utvecklingen efter lagförslagen både vad gäller ändringar i EU-fördragen och införandet av dispositionsförbudet i penningtvättslagen, vilket sedan 2014 utgör en möjlighet att tillfälligt förhindra att egendom flyttas eller på annat sätt disponeras, om det finns skäl att misstänka att egendomen ska användas för bl.a. terrorismfinansiering.

### 6.2 Tidigare lagförslag m.m.

#### 6.2.1 Förslag till lag om spärrande av tillgångar m.m.

Med anledning av FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) upprättade Justitiedepartementet 2001 en promemoria som bl.a. innehöll ett lagförslag om spärrande av tillgångar m.m.<sup>1</sup> Enligt det remitterade lagförslaget skulle banker, andra finansiella institutioner och i vissa fall enskilda fysiska eller juridiska personer själva bedöma om någon som de hade ett ekonomiskt mellanhavande med begick eller försökte begå terroristhandlingar eller medverkade till sådana handlingar. Lagrådet anförde bl.a. följande.

---

<sup>1</sup> I förslaget användes termen ”spärrande” av tillgångar, vilket motsvarar den terminologi som numera är allmänt vedertagen som ”frysning” av tillgångar.

Säkerhetsrådets resolution 1373, som utgör grunden till den nya lagen, har till syfte att tillgodose vitala statsintressen. Med hänsyn därtill och behovet av rättssäkerhet för enskilda fysiska och juridiska personer samt med beaktande av svårigheterna för dessa att självständigt hantera frågor av här aktuellt slag finner Lagrådet starka skäl tala för att det främst ska vara staten och inte enskilda fysiska och juridiska personer som åläggs ansvaret för att kraven i resolutionen uppfylls. ---Beslutet att spärra tillgångar eller att förbjuda tillhandahållandet av tillgångar eller tjänster är av sådan karaktär att det synes naturligt att ett avgörande fattas av en åklagare och att det därefter underställs domstolsprövning.<sup>2</sup>

Lagrådet utgick från att uppgiften att fatta beslut i första instans med hänsyn till ärendets vikt skulle läggas på Riksåklagaren och att uppgiften att överpröva detta beslut skulle koncentreras till en enda domstol, enligt förslaget Stockholms tingsrätt.

Lagrådet förordade vidare att beviskravet vid beslut att spärra tillgångar skulle anknyta till det beviskrav som gäller vid tvångsåtgärder som kvarstad enligt 26 kap. rättegångsbalken eller beslag enligt 27 kap. rättegångsbalken. Enligt lagrådets förslag skulle bestämmelsen formuleras så att ”ekonomiska tillgångar ska utan dröjsmål spärras och får inte betalas ut eller förfogas över, om de tillhör personer som skäligen kan misstänkas för att komma att begå, försöka att begå eller medverka till terroristhandlingar”.

Lagrådet lämnade sitt yttrande den 7 november 2001. Ärendet ledde inte till några författningsåtgärder, vilket torde bero på att resolution 1373 (2001), åtminstone största delen, kom att genomföras på EU-nivå genom gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp och rådets förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism, vilka trädde i kraft den 28 december 2001.

## 6.2.2 Sanktionslagutredningen – SOU 2006:41

I mars 2005 tillsattes en utredning med uppgift att se över sanktionslagen (Dir. 2005:34), främst i syfte att anpassa den till det internationella regelverket på området. Utredningen antog namnet Sanktionslagutredningen.

---

<sup>2</sup> Utdrag ur protokoll vid sammanträde i Lagrådet 2001-11-07.

En del av uppdraget var att analysera hur Sverige uppfyllde sina folkrättsliga förpliktelser när det gäller sanktioner mot terrorister och terroristorganisationer och, om det behövdes, lämna förslag på lagändringar i sanktionslagen eller, om det bedömdes som lämpligare, i särskild författning.

Utredningen överlämnade sitt betänkande, Internationella sanktioner (SOU 2006:41), i mars 2006 och föreslog i detta avseende dels en ny lag om frysning av tillgångar m.m., dels en ny bestämmelse i sanktionslagen som gjorde det möjligt att interimistiskt fatta beslut om frysning i avvaktan på EU:s genomförande av FN:s säkerhetsråds resolutioner om riktade ekonomiska sanktioner.

### **En ny lag om frysning av tillgångar m.m.**

Sanktionslagutredningen konstaterade att Sveriges folkrättsliga förpliktelser enligt resolution 1373 (2001) kräver mer än vad som kan uppnås genom straffprocessuella regler om beslag och kvarstad. Det bedömdes därför nödvändigt att införa bestämmelser som gör det möjligt att utanför ett straffprocessuellt förfarande och utan dröjsmål frysa tillgångar för misstänkta terrorister och terroristorganisationer m.fl. och som förbjuder att tillgångar och finansiella tjänster ställs till deras förfogande. Eftersom sanktionslagen främst har karaktären av en fullmaktslag ansåg Sanktionslagutredningen att sådana bestämmelser borde tas upp i en särskild lag. Det föreslagna lagförslaget återspeglade i stort det förslag som Lagrådet lämnade 2001.

Förslaget innebar bl.a. följande.

- Ekonomiska tillgångar ska frysas om de tillhör fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som skäligen kan misstänkas för att ha begått, planerat att begå, försökt att begå eller medverkat till terroristbrott.
- Ett frysningsbeslut innebär att tillgångarna inte får betalas ut eller förfogas över på annat sätt.
- Beslutet ska innehålla ett förbud mot att ekonomiska tillgångar och finansiella tjänster direkt eller indirekt tillhandahålls någon sådan fysisk eller juridisk person, grupp eller enhet.

- Beslut om frysning ska meddelas av åklagare och vara straffsanktionerat.
- Lagen ska vara tillämplig på både EU-interna och EU-externa terrorister.
- Lagen ska dock inte tillämpas i fråga om de som omfattas av frysningståtgärder enligt en EU-förordning om ekonomiska sanktioner.
- Ett frysningsbeslut ska kunna meddelas parallellt med ett beslut om beslag eller kvarstad. Ett beslut om beslag eller kvarstad ska då ha företräde framför frysningsbeslutet så att det kan verkställas.
- Åklagarens beslut ska upphävas om det inte längre finns skäl för det och det ska också kunna överklagas till Stockholms tingsrätt.

När det gäller valet av beslutsmyndighet ansåg Sanktionslagutredningen att ett frysningsbeslut är en så ingripande åtgärd för den enskilde att beslutet bör fattas av domstol eller myndighet. Sanktionslagutredningen gjorde bedömningen att tillämpningen av frysningsslagen oftast torde bli aktuell i fråga om misstankar om terroristhandlingar och finansiering av terroristhandlingar utan direkt anknytning till Sverige. Mycket ansågs därför tala för att en majoritet av de som berördes av besluten inte skulle komma att överklaga dem, vilket talade starkt emot att grundbeslutet skulle fattas av domstol. Sanktionslagutredningen framförde även skäl som talade för att välja såväl Finansinspektionen som åklagaren som beslutsfattare. Avgörande för ställningstagandet beträffande beslutsmyndighet var slutligen att beslutet förutsätter en bedömning av om den föreliggande utredningen är tillräcklig för att skäligen misstanke ska föreligga och vilken ytterligare utredning som annars ska inhämtas. Med motiveringen att åklagaren har en överlägsen erfarenhet och kompetens för sådana bedömningar valdes åklagaren som beslutsfattare.

Beträffande frysningsbestämmelsens närmare utformning hänvisades till det preventiva syftet med resolution 1373 (2001). Sanktionslagutredningen ansåg det rimligt att bestämmelsen skulle omfatta dem som skäligen kan misstänkas för att planera eller försöka

begå eller medverka till terroristhandlingar. Ett problem med en sådan skrivning ansågs emellertid vara att den inte skulle omfatta personer som skäligen kan misstänkas för att ha begått ett terroristbrott eller ens dem som är åtalade för eller rent av dömda för sådana brott. Det bedömdes därför nödvändigt att det av lagtexten skulle framgå att frysningsbeslut även skulle kunna baseras på redan begångna brott.

### Interimistiska frysningsbeslut

Sanktionslagutredningen uppmärksammade att EU inte utan fördröjning kan genomföra FN:s resolutioner och besluten från dess sanktionskommittéer. I fråga om resolutioner som inkluderar frysning av tillgångar, där kravet på snabbhet måste ställas särskilt högt, ansåg Sanktionslagutredningen att det var ett uppenbart problem. Mot den bakgrunden föreslogs att det skulle införas en ny bestämmelse i sanktionslagen med följande lydelse:

Om Förenta nationernas säkerhetsråd eller någon sanktionskommitté under säkerhetsrådet beslutar om frysning av ekonomiska tillgångar för eller förbud mot att tillhandahålla ekonomiska tillgångar eller finansiella tjänster åt en fysisk eller juridisk person, grupp eller enhet, och detta beslut skall genomföras av Europeiska gemenskapen genom ändring i en redan antagen förordning om ekonomiska sanktioner, skall Finansinspektionen utan dröjsmål besluta om motsvarande åtgärder.

Finansinspektionens beslut skall gälla för de finansiella institut som står under dess tillsyn. Beslutet skall gälla till dess att sanktionerna genomförs av Europeiska gemenskapen.

Finansinspektionens beslut kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Gällande valet av beslutsmyndighet anförde Sanktionslagutredningen att den föreslagna bestämmelsen inte bygger på någon bevisprövning och att det över huvud taget inte i det enskilda fallet skulle göras någon prövning mot kriterier eller liknande. Det var däremot av avgörande betydelse att besluten kunde genomföras snabbt för att förhindra förflyttning av medel. Det ansågs därför lämpligast att Finansinspektionen anförtroddes uppgiften att genomföra besluten om tillfällig frysning. Systemet föreslogs omfatta samtliga sanktionsregimer i vilka sådana beslut fattas av säkerhetsrådet eller av någon sanktionskommitté under säkerhetsrådet.

### 6.2.3 Remissinstansernas synpunkter

Sanktionslagutredningens betänkande remitterades till 50 remissinstanser under våren 2008, dvs. cirka två år efter det att Sanktionslagutredningen hade lämnat sitt betänkande. Av de 50 remissinstanserna svarade 34 stycken varav fem meddelade att de inte hade några synpunkter eller inte hade för avsikt att lämna något yttrande. Av de som svarade i sak var det knappt hälften som i stort tillstyrkte lämnade författningsförslag alternativt lämnade dem helt eller i allt väsentligt utan erinran.

Ett stort antal remissinstanser uppehöll sig i sina yttranden vid rättssäkerhetsproblematiken gällande riktade ekonomiska sanktioner, särskilt i 1267-regimen. *Advokatsamfundet* konstaterade att utvecklingen på området medfört att riktade sanktioner i allt större omfattning avviker från acceptabla, rättsstatliga minimikrav på rättssäkerhet. Den allvarligaste bristen med de rådande FN-systemen var enligt *Advokatsamfundet* avsaknaden av möjligheter till domstolsprövning. Enligt *Advokatsamfundets* uppfattning borde framtidens sanktionssystem utformas efter följande absoluta minimi-standarder:

1. Åtgärder mot misstänkta personer ska bara tillåtas under förutsättning att tillfredsställande bevisnivå uppnåtts. Beslutet att uppföra namn på en sanktionslista måste grunda sig på fullgod utredning och motiveras på acceptabelt sätt.
2. Person, grupp och enhet mot vilken beslut fattas ska informeras om beslutet och grunderna för detta samt upplysas om möjligheten att överklaga.
3. Misstänkta personer ska ha en möjlighet att försvara sig och ha rätt till juridiskt biträde.
4. Misstänkta personer ska beredas tillgång till acceptabel domstolsprövning avseende både straffrättsliga anklagelser och administrativa åtgärder. Verkställighet av beslut måste ske på behörigt sätt.
5. Sanktionslistorna bör (om de inte är tidsbegränsade) ses över var tredje månad. Det måste finnas en reell möjlighet att få sitt namn struket från en lista när förutsättningar därför föreligger.
6. Person, grupp eller enhet som uppförts på sanktionslista utan grund ska ha rätt till ersättning.

Även *Justitiekanslern* ansåg att den allvarligaste bristen i rättssäkerhets hänseende var avsaknaden av en reell möjlighet till överprövning av en listning. Justitiekanslern ville därför att Sverige skulle verka för att FN inför en möjlighet till överprövning av en oberoende domstol eller liknande för den som listats av sanktionskommittén.

Flera remissinstanser påpekade också att EU-domstolens dom i det s.k. Kadi-målet borde avvaktas för att bedöma om utgången i målet skulle få någon betydelse för lämnade lagförslag.

Nedan redovisas ett urval av remissinstansernas synpunkter på förslagen om en ny lag om frysning av tillgångar m.m. samt möjligheten att fatta interimistiska beslut om frysning.

### **Förslaget om en ny lag om frysning av tillgångar m.m.**

*Svea hovrätt* ställde sig av rättssäkerhetsskäl kritisk till förslaget, även om det ansågs positivt att förslaget innehöll en möjlighet till domstolsprövning. Den största risken utgjordes enligt hovrätten av den brist på proportionalitet som riskerade att uppkomma mellan de åtgärder som vidtas och de misstankar som ligger till grund för dessa. Bristen skulle enligt hovrätten kunna lindras om regeln i den föreslagna 6 § om undantag för att tillgodose grundläggande behov m.m. gavs generell tillämpning.

*Stockholms tingsrätt* var positiv till en ny särskild lag om frysning av tillgångar. Enligt tingsrätten borde beviskravet utformas så att tillgångarna kunde knytas till personer som skäligen kan misstänkas för att komma att begå, försöka att begå eller medverka till terroristhandlingar. Motsvarande beviskrav borde enligt tingsrätten även gälla i förhållande till vem som ska anses ha äganderätt till egendomen i fråga. Tingsrätten tillstyrkte att beslut om frysning skulle fattas av åklagare, att besluten skulle kunna överprövas av domstol och att överprövningen skulle koncentreras till en bestämd domstol, företrädesvis Stockholms tingsrätt.

*Åklagarmyndigheten* ansåg att det var olämpligt att välja åklagare som beslutsfattare. Enligt myndigheten hade förslaget ett syfte och en inriktning som inte korresponderar med åklagarens huvudsakliga arbetsuppgifter och skulle således motverka renodlandet av åklagarrollen. Vidare framhölls att ingen av de stater vilkas lag-

stiftning på området redovisats i utredningen har valt åklagare som beslutsfattare. Myndigheten tillstyrkte att beslut om frysning skulle kunna överprövas av domstol. Myndigheten ifrågasatte om det var ändamålsenligt att lagen begränsades till att specifikt avse genomförandet av resolution 1373 (2001) eftersom det inte kan uteslutas att den resolutionen i framtiden kommer att ersättas och/eller att frysning kommer att behöva regleras även inom ramen för andra resolutioner.

*Rikspolisstyrelsen* lyfte frågan i vilken utsträckning tillgångar som i själva verket tillhör den sanktionsutpekade personen skulle kunna frysas trots att de disponeras eller ser ut att ägas av någon annan som är bulvan för den sanktionsutpekade. I fråga om tillhandahållandet berördes även frågan om den utpekade personen skulle kunna komma undan genom att skydda sig bakom ombuds- och kommissionärskap.

*Tullverket* konstaterade att det eventuellt fanns en lucka i regelverket som skulle göra det möjligt för en misstänkt eller annan person att från landet föra ut eller till landet föra in pengar och andra kontanta medel utan att Tullverket skulle kunna ingripa mot det i samband med gränspassagen.

*Säkerhetspolisen* väckte frågan om den föreslagna formuleringen att tillgångar ska frysas för någon som skäligen kan misstänkas för att "planera att begå" skulle innebära att lagen även skulle vara tillämplig på underrättelsestadiet. Säkerhetspolisen ställde sig tveksam till om det verkligen förelåg en folkrättslig förpliktelse att frysa tillgångar på en så tidig nivå.

*Advokatsamfundet* ansåg att Sverige borde verka för att en gemensam definition av EU-terrorister tillämpas och att den tillämpliga lagen bör likställa EU-interna och EU-externa terrorister.

## Förslaget om interimistiska frysningsbeslut

Ett par remissinstanser ifrågasatte om Sverige har en folkrättslig skyldighet att fatta interimistiska beslut, särskilt mot bakgrund av den rättssäkerhetsproblematik som föreligger när det gäller 1267-regimen.



*Finansinspektionen* motsatte sig att bli beslutsfattande myndighet. Eftersom någon materiell prövning av beslutet inte skulle göras ifrågasattes nyttan med att ha en förvaltningsrättslig myndighet som beslutsfattare. Vidare påpekade *Finansinspektionen* att tidsutdräkten vid genomförandet av FN-sanktionerna inte helt skulle komma att elimineras med förslaget. Vidare framfördes vissa synpunkter på hur underrättelsen av beslutet till bankerna rent praktiskt skulle ske och framhölls behovet av att hitta tekniska lösningar på problemet.

Även *Lunds universitet* ifrågasatte om *Finansinspektionen* är rätt beslutsmyndighet eftersom myndigheten inte är något judiciellt organ.

*Advokatsamfundet* ansåg att en löpande omprövning av beslutet borde ske för det fall EU:s genomförande skulle dröja mer än de 3–5 dagar som det normalt tar att översätta resolutioner och beslut. Eventuellt skulle då ett omprövningsförfarande inrättas liknande det som används för häktningsbeslut. Prövningen skulle inte gälla huruvida den enskilda individen som listats är ansvarig för brott utan enbart om det föreligger godtagbara skäl (s.k. "reasonable grounds") för ett interimistiskt beslut om frysning samt om det finns uppenbara fel och brister i listningsbeslutet.

#### **6.2.4 Regeringens proposition 2009/10:97 – Ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner**

I december 2009 trädde Lissabonfördraget i kraft, vilket innebar att Europiska unionen uttryckligen tilldelades status som juridisk person. I svenska lagar skulle därför begreppet Europeiska gemenskapen ersättas med Europeiska unionen. Genom proposition 2009/10:97 infördes sådana ändringar i sanktionslagen. I propositionen behandlades också en liten del av Sanktionslagutredningens förslag om ändringar i sanktionslagen. Bland annat utmönstrades begreppen "blockerad stat" och "tredje land" och ersattes med begrepp som bättre motsvarar ordalydelsen hos tillämpliga internationella instrument och språkbruket enligt den internationella rättstillämpningen på området. Vidare infördes en definition av begreppet "frysning" i sanktionslagen.

Den större delen av lagstiftningspaketet som Sanktionslagutredningen föreslog, däribland förslaget om en ny lag om frysning av tillgångar m.m. samt möjligheten för *Finansinspektionen* att fatta

interimistiskt beslut i avvaktan på EU:s genomförande av FN:s resolutioner om riktade ekonomiska sanktioner, resulterade emellertid inte i några lagstiftningsåtgärder. Övervägandena sköts upp tills vidare eftersom vissa ändringar i EU-fördragen förutsågs kunna minska behovet av den föreslagna särskilda lagen om frysning av tillgångar m.m.

### 6.3 Artikel 75 i EUF-fördraget

Genom artikel 75 i EUF-fördraget infördes 2009 en ny rättslig grund för frysningsåtgärder utanför Gusp-området. Artikel 75 torde ha tillkommit främst för att eliminera bristen i EU:s gemensamma genomförande av skyldigheterna i resolution 1373 (2001) i fråga om listade EU-interna personer och enheter. Artikeln förutsätter inrättandet av ett ramverk (EU-förordning) för frysningsåtgärder vilket kompletteras med konkreta genomförandebeslut (listningar).

Frågan om eventuell lagstiftning med stöd av artikel 75 i EUF-fördraget var senast 2016 föremål för kommissionens bedömning. I ett meddelade från kommissionen till Europaparlamentet och rådet i februari 2016 lade kommissionen fram en åtgärdsplan för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism<sup>3</sup>. I åtgärdsplanen presenterades olika förslag och åtgärder som kommissionen har för avsikt att genomföra eller överväga under de kommande två åren. Enligt åtgärdsplanen skulle en slutlig bedömning av behovet av ett eventuellt nytt EU-system för frysning av terroristers tillgångar ske senast fjärde kvartalet 2016.

I slutet av 2016 redovisade kommissionen sin bedömning i frågan i ett meddelande till Europaparlamentet och rådet.<sup>4</sup> I meddelandet anför kommissionen bl.a. följande.

När det gäller det nuvarande säkerhetshotet i Europa är jihadinspirerad terrorism fortfarande det största hotet mot den europeiska säkerheten idag, medan hotet från andra terroristgrupper – med några få undantag – fortfarande på det hela taget bedöms vara lågt. Därför anses mervärdet av ett system enligt artikel 75 i EUF-fördraget i fråga om brottsbekämpning och kampen mot terrorism för närvarande vara lågt.

---

<sup>3</sup> COM (2016) 50 final av den 2 februari 2016.

<sup>4</sup> COM (2016) 831 final av den 21 december 2016.

Dessutom omfattas det nuvarande hot som härrör från internationell terrorism av befintliga bestämmelser i EU-lagstiftningen. De EU-system för frysning av tillgångar som antagits inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) möjliggör frysning av penningmedel och andra tillgångar med koppling till terrorism. Dessa system har nyligen uppgraderats och möjliggör för första gången ett oberoende fastställande av ett antal åtgärder, bland annat frysning av tillgångar tillhörande personer med kopplingar till Isil (Daish) och al-Qaida. Det nya systemet gör det möjligt att blockera penningmedel för personer och enheter som är associerade med dessa organisationer eller deltar i verksamhet såsom finansiering, utbildning, rekrytering, anstiftan till terroristhandlingar samt resor utanför eller till EU för att delta i Isils (Daish) eller al-Qaidas verksamhet. Dessa system tillämpas på både tredjelandsmedborgare och EU-medborgare, i den mån de har koppling till internationell terrorism. Detta innebär att EU kan spärra tillgångar för alla terrorister som är aktiva i Europa förutsatt att de har kopplingar till dessa grupper.

För andra grupper som är verksamma i EU ger den stärkta straffrättsliga ramen fler alternativ att blockera penningmedel som har koppling till terrorism än tidigare, med fler skyddsåtgärder än administrativ frysning av tillgångar men ändå möjligheter att agera snabbt och effektivt.

Med tanke på att ett nytt system som antas enligt artikel 75 i EUF-fördraget skulle ge ett begränsat mervärde i fråga om brottsbekämpande verksamhet, att befintliga instrument redan täcker de behov som nuvarande hot ger upphov till, och att EU:s straffrättsliga lagstiftning ger ökade möjligheter att frysa tillgångar som har koppling till terrorism anser kommissionen det inte nödvändigt att vidta fler åtgärder i detta skede. Kommissionen kommer dock att fortsätta att noggrant övervaka hur terroristhotet inom EU utvecklas och kommer regelbundet att se över behovet av att införa åtgärder på grundval av artikel 75 i EUF-fördraget.

Sammanfattningsvis har kommissionen således i nuläget inga planer på att föreslå lagstiftning på EU-nivå med stöd av artikel 75 i EUF-fördraget. Däremot har ett övervägande antal av EU:s medlemsstater antingen redan före eller efter Lissabonfördragets ikraftträdande inrättat egna nationella regelverk för att möjliggöra listning för frysning åtgärder riktade mot EU-interna terrorister och terroristorganisationer. En internationell utblick vad gäller lösningar i detta avseende görs i kapitel 8.

## 6.4 Dispositionsförbud

Som framgår ovan har någon ny nationell lagstiftning på sanktionsområdet, såvitt gäller genomförandet av FN:s säkerhetsråds resolutioner mot terrorism och terrorismfinansiering, inte antagits sedan Sanktionslagutredningen lämnade sitt betänkande 2006. Den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet har däremot varit föremål för flera utredningar och därefter följande författningsändringar, huvudsakligen i syfte att genomföra olika internationella förpliktelser som uppkommit på grund av beslut i bl.a. FN, Europarådet och EU. Den straffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet berörs i kapitel 9.

Ny lagstiftning har också tillkommit i syfte att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism. I detta avseende infördes 2014 regler om s.k. dispositionsförbud, vilka sedan den 1 augusti 2017 finns i 4 kap. 11–12 §§ lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Ett dispositionsförbud innebär att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen tillfälligt kan säkra egendom som finns hos en verksamhetsutövare genom beslut om att egendomen eller motsvarande värde tills vidare inte får flyttas eller disponeras på annat sätt (dispositionsförbud) vare sig av kunden eller annan som kan vara behörig att förfoga över den, t.ex. en fullmaktshavare.

Ett dispositionsförbud gäller som längst under två arbetsdagar räknat från Polismyndighetens eller Säkerhetspolisens beslut. Beslutet ska så snart som möjligt underställas åklagare som skyndsamt har att pröva om åtgärden ska bestå. Har åklagare inte innan tiden löper ut fattat något beslut om tvångsmedel ska dispositionsförbudet automatiskt upphöra att gälla.

En förutsättning för ett beslut om dispositionsförbud är att det finns skäl att misstänka att egendomen har varit föremål för penningtvättsbrott eller är avsedd för finansiering av terrorism. Syftet med åtgärden är att kunna ingripa redan innan det föreligger en brottsmisstanke som är tillräcklig för att inleda förundersökning, vilket är en förutsättning för att få besluta om tvångsmedel enligt rättegångsbalken. Misstanken ska kunna knytas till egendomen men behöver inte kunna kopplas till en viss person. Det krävs således inte att det finns en misstänkt person för att ett dispositionsförbud ska kunna fattas.

Egendomen ska finnas hos en verksamhetsutövare under verksamhetsutövarens kontroll för en kunds räkning. Begreppet verksamhetsutövare omfattar enligt lagen, förutom aktörer och rådgivare när det gäller finansiella tjänster, även bl.a. yrkesmässig verksamhet som avser dels kontanthandel med dyrbara varor, samt handel för klienters räkning med bl.a. fastigheter. De vanligaste fallen torde gälla kontobehållningar hos banker.

För att ett dispositionsförbud ska få fattas krävs det vidare fara i dröjsmål och att det skäligen kan befaras att egendomen annars kommer att undanskaffas. Sabotagerisken ska bedömas i förhållande till egendomen. Vid bedömningen kan hänsyn tas till transaktionsmönster på t.ex. det aktuella kontot liksom kunskaper om den kund som förfogar över egendomen eller som begärt en viss transaktion.

Skälen för beslutet ska uppväga det intrång eller men i övrigt som det innebär, dvs. proportionalitetsprincipen ska beaktas. Vid denna bedömning kan t.ex. beaktas graden av misstanke, hur stor risken är för att egendomen annars undanskaffas och hur stort belopp transaktionen avsett.

Dispositionsförbudet behöver inte knytas till en viss transaktion utan kan även avse ett värde som motsvarar vad som kan beräknas bli föremål för förverkande.

Reglerna om dispositionsförbud är avsedda att förbättra möjligheterna att komma åt brottsvinster och egendom avsedd för finansiering av terrorism. I likhet med riktade ekonomiska sanktioner har dispositionsförbudet ett förebyggande syfte. Dispositionsförbudet skiljer sig emellertid från ett beslut om frysning av tillgångar på flera väsentliga punkter. Dispositionsförbudet avser ett värde som motsvarar vad som kan beräknas bli föremål för förverkande medan ett frysningsbeslut tar sikte på all egendom som tillhör den som beslutet berör. Dispositionsförbudet ska knytas till egendomen och behöver inte knytas till person. Ett frysningsbeslut avser all egendom som tillhör en viss utpekad person och medför också ett förbud att ställa andra tillgångar till den personens förfogande. Dispositionsförbudet är inte förenat med ett sådant tillhandahållandeförbud. Ett dispositionsförbud är tidsbegränsat till två arbetsdagar. Ett frysningsbeslut gäller inte för en bestämd tid.

Även om dispositionsförbudet utgör ett nytt verktyg som kan användas delvis i samma syfte som ett frysningsförbud, dvs. för att förhindra att medel används för terrorismändamål, uppfyller det inte kravet på de folkrättsliga förpliktelser som Sverige har enligt FN:s resolutioner mot terrorism och finansiering av terrorism.

# 7 Utvecklingen mot en stärkt rättssäkerhet på sanktionsområdet

## 7.1 Inledning

Vid tidpunkten för Sanktionslagutredningens betänkande förelåg stora rättsäkerhetsbrister i FN:s sanktionssystem mot terrorism och terrorismfinansiering. Sanktionslagutredningen konstaterade att systemet inte ens uppfyllde rättsstatliga minimikrav. Några av de allvarligaste bristerna var att de listförda inte fick reda på skälen för listningen, de hade ingen möjlighet att yttra sig och än mindre begära någon form av rättslig överprövning av beslutet. Ett omfattande internationellt arbete med att förbättra rättssäkerheten på sanktionsområdet har bedrivits under åren och flera förändringar och förbättringar har skett. I detta kapitel redovisas det internationella rättsäkerhetsarbetet i vilket bl.a. Sverige har varit drivande. Vidare sammanfattas de förbättringar som skett i rättsäkerhets-hänseende sedan Sanktionslagutredningens betänkande.

Avsaknaden av direkta rättsmedel inom FN:s sanktionssystem mot terrorism, såsom det ursprungligen var utformat, ledde till att flera personer och organisationer väckte talan vid unionsdomstolarna om ogiltigförklaring av de EU-rättsakter som genomför FN-sanktionerna. EU-domstolarna har därefter meddelat flera viktiga avgöranden på området. Vissa av domarna har lett till förbättringar avseende procedurerna inom FN-systemet och därigenom också EU-systemet. Även Europadomstolen har meddelat några avgöranden av vikt. Kapitlet inleds med en genomgång av ett urval av rättsfall från dessa domstolar.

## 7.2 Rättsfall från unionsdomstolarna

### 7.2.1 Bakgrund

Ett av de mest omtalade och principiellt viktiga avgörandena på sanktionsområdet är Kadi-målet. Frågan i målet var bl.a. huruvida unionsdomstolarna är behöriga att kontrollera de åtgärder som unionen antar för att genomföra resolutioner från FN:s säkerhetsråd. Tribunalen kom fram till att beslut antagna av FN:s säkerhetsråd i princip inte är underkastade unionsdomstolarnas prövning och hänvisade till att FN:s rättsordning har företräde framför EU:s rättsordning. Tribunalens avgörande överklagades till EU-domstolen. När Sanktionslagutredningen lämnade sitt betänkande hade EU-domstolen inte meddelat dom i målet. Under remisstiden lämnade generaladvokaten sitt yttrande och föreslog en lösning som gick helt emot tribunalens bedömning. Flera remissinstanser ansåg därför att EU-domstolens avgörande borde avvaktas då det skulle kunna få betydelse för de lämnade lagförslagen. Nedan redovisas tribunalens och EU-domstolens domar i Kadi-målet.

Efter EU-domstolens dom väckte Kadi på nytt talan om ogiltigförklaring av en ny EU-rättsakt som föreskrev att hans tillgångar skulle frysas. Även det s.k. Kadi II-målet redovisas nedan. Därefter berörs några avgöranden från unionsdomstolarna som handlar om EU:s genomförande av sanktionskommitténs beslut att lista personer, enheter och grupper.

Beträffande EU:s genomförande av resolution 1373 (2001) har EU-domstolen i några avgöranden utvecklat vilken prövning rådet har att göra när en person eller enhet förs upp på EU:s terroristlista samt vilken prövning och vilken information och uppgifter som får användas vid beslut att behålla personen eller enheten på listan i samband med den regelbundna översyn av listningen som rådet har att göra senast var sjätte månad. Avgörandena i målen Hamas och LTTE redovisas i detta avseende i korthet.

### 7.2.2 Kadi-målet

Under 2001 utpekades, bland många andra, den saudiske affärsmannen Yassin Abdullah Kadi (nedan Kadi), och den svenska föreningen Al Barakaat Foundation (nedan Al Barakaat) av 1267-kom-



mittén som associerade med Usama bin Ladin, al-Qaida eller talibanerna. Utpekandet ledde till att de fördes upp i förteckningen i bilaga I till nuvarande förordning (EG) nr 881/2002 varefter de fick sina tillgångar frysta. Kadi och Al Barakaat väckte talan om ogiltigförklaring av förordningen vid tribunalen. De gjorde gällande att rådet inte hade behörighet att anta den aktuella förordningen och att den innebar ett åsidosättande av flera av deras grundläggande rättigheter, särskilt skyddet för äganderätten och rätten till försvar.

I domar den 21 september 2005 ogillade tribunalen deras respektive talan och förordningen fortsatte att gälla.<sup>1</sup> Tribunalen kom i korthet fram till att unionsdomstolarna i princip saknar behörighet att kontrollera giltigheten av den aktuella förordningen (med undantag för dess giltighet i förhållande till tvingande folkrättsliga regler, s.k. jus cogens). Kadi och Al Barakaat överklagade tribunalens domar till EU-domstolen.

Den 3 september 2008 meddelade EU-domstolen dom i målen<sup>2</sup> och upphävde tribunalens domar samt ogiltigförklarade rådets förordning (EG) nr 881/2002 i den del den avsåg Kadi och Al Barakaat. Domstolen slog bl.a. fast att unionsdomstolarna är behöriga att kontrollera de åtgärder som unionen antar för att genomföra resolutioner från FN:s säkerhetsråd och att domstolarna därvid är skyldiga att säkerställa en i princip fullständig kontroll av lagenligheten av samtliga unionsrättsakter i förhållande till de grundläggande rättigheterna, inbegripet unionsrättsakter som syftar till att genomföra säkerhetsrådsresolutioner som antagits med stöd av kapitel VII i FN-stadgan.<sup>3</sup>

Domstolen prövade därefter den talan om ogiltigförklaring som hade väckts av Kadi respektive Al Barakaat. Domstolen konstaterade att rådet inte hade upplyst klagandena om de omständigheter som lagts dem till last, vilka utgjorde grunden för införandet av restriktiva åtgärder mot dem. Rådet hade inte heller gett klagandena rätt att få kännedom om omständigheterna inom rimlig tid efter det att de restriktiva åtgärderna hade införts. Klagandena hade

---

<sup>1</sup> Tribunalens domar den 21 september 2005, Kadi/rådet och kommissionen, T-315/01, ECLI:EU:T:2005:332 och Yusuf och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, T-306/01, EU:T:2005:331.

<sup>2</sup> Domstolens dom den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat/rådet och kommissionen, förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461.

<sup>3</sup> p. 326–327.

därför inte haft möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt ge sin ståndpunkt i detta hänseende till kännna. Detta innebär att klagandenas rätt till försvar, i synnerhet rätten att yttra sig, inte hade iakttagits. Eftersom klagandena inte hade upplysts om vilka omständigheter som lagts dem till last hade de inte heller under tillfredsställande förhållanden kunnat försvara sina rättigheter vad gäller dessa omständigheter inför domstolen. Rätten till ett effektivt rättsmedel inför domstol hade därmed också åsidosatts. Såvitt gäller Kadi ansåg domstolen också av samma skäl att hans rätt till äganderätt hade åsidosatts. EU-domstolen upphävde därför tribunalens domar och ogiltigförklarade förordning (EG) nr 881/2002 såvitt den gäller Kadi och Al Barakaat. För att rådet skulle få möjlighet att rätta till de åsidosättanden som hade slagits fast, beslutade domstolen att låta verkningarna av förordningen fortsätta att gälla under en tidsperiod som inte fick överstiga tre månader.

### 7.2.3 Kadi II-målet

Efter EU-domstolens dom offentliggjorde sanktionskommittén en kortfattad redogörelse av de skäl som låg till grund för kommitténs listning av Kadi. Kommissionen vidarebefordrade redogörelsen till Kadi som gavs tillfälle att yttra sig över skälen och att inkomma med alla uppgifter han ansåg relevanta. Sedan Kadi hade kommit in med ett yttrande beslutade kommissionen genom en ny förordning att hålla Kadi fortsatt listad i bilaga I till förordning (EG) nr 881/2002.

Kadi väckte talan om ogiltigförklarade av den nya förordningen vid tribunalen. Genom dom den 30 september 2010<sup>4</sup> kom tribunalen fram till att Kadis rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd hade åsidosatts eftersom några uppgifter och bevis, utöver sanktionskommitténs redogörelse för skälen av beslutet, inte hade lämnats, vare sig till Kadi eller domstolen. Vidare ansåg tribunalen att de påståenden som angetts i sanktionskommitténs sammanfattning av skälen var alldeles för oprecisa och vaga. Dessa brister utgjorde också ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

---

<sup>4</sup> Tribunalens dom den 30 september 2010, Kadi/kommissionen m.fl., T-85/09, EU:T:2010:418.

Domen överklagades av rådet och kommissionen vilka yrkade att EU-domstolen skulle upphäva de överklagade domarna och ogilla Kadis yrkande om ogiltigförklaring av den omtvistade förordningen.

Genom dom den 18 juli 2013<sup>5</sup> bekräftade EU-domstolen sitt ställningstagande i det första Kadi-målet, nämligen att förordningar som är avsedda att genomföra resolutioner som antagits av säkerhetsrådet med stöd av kapitel VII i FN:s stadga inte är undantagna domstolsprövning. Domstolen påpekade dock att detta inte påverkar det företräde som en säkerhetsrådsresolution har på det folkrättsliga planet, samtidigt som den hänsyn som unionens institutioner måste ta till FN:s institutioner inte kan innebära att någon laglighetsprövning inte görs av unionsrättsakterna i förhållande till de grundläggande rättigheter som utgör en del av de allmänna principerna i unionsrätten.

När det gäller rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd uttalade domstolen att dessa rättigheter för det första förutsätter att den behöriga unionsmyndigheten till den berörda personen lämnar ut sanktionskommitténs redogörelse av de skäl som utgör grunden för beslutet att uppta eller behålla personens namn i förteckningen i bilaga I till förordning (EG) nr 881/2002, bereder vederbörande tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt ge sin ståndpunkt till känna samt omsorgsfullt och opartiskt prövar de anförda skälen mot bakgrund av de yttranden och eventuell bevisning som ingetts av den berörda personen.

För det andra innebär dessa rättigheter att unionsdomstolen, om ett domstolsförfarande inleds, bl.a. ska kontrollera att de skäl som anförs i redogörelsen är tillräckligt precisa och konkreta samt, i förekommande fall, att de faktiska omständigheterna som ligger till grund för skälen är styrkta.

Däremot ansåg EU-domstolen, till skillnad från tribunalen, att det inte i sig utgör ett åsidosättande av rättigheterna att den behöriga unionsmyndigheten inte tillhandahåller den berörda personen uppgifter och bevisning som endast sanktionskommittén eller den berörda FN-medlemmen har i sin besittning. I en sådan situation har unionsdomstolen att pröva de skäl som anges i sanktions-

---

<sup>5</sup> Domstolens dom den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, förenade målen C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518.

kommitténs redogörelse mot bakgrund av den berörde personens yttrande och bevisning och unionsmyndighetens svar på yttrandet.

Domstolen konstaterade därför att tribunalen hade gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning genom att fastställa att det, på grund av kommissionens underlåtenhet att tillhandahålla Kadi och tribunalen själv vissa uppgifter och viss bevisning avseende skälen för behållandet av Kadi i förteckningen i bilaga I till förordning (EG) nr 881/2002, förelåg ett åsidosättande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd och därmed av proportionalitetsprincipen.

Domstolen ansåg också att tribunalen hade gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att det förelåg ett åsidosättande med motiveringen att påståendena i sanktionskommitténs redogörelse för skälen var oklara och obestämda. EU-domstolen ansåg att ett av de sju skäl som anfördes i sanktionskommitténs redogörelse av skälen inte var tillräckligt precist och konkret. Däremot var övriga skäl tillräckligt preciserade och konkreta för att kunna ligga till grund för ett beslut. Å andra sidan fann EU-domstolen att det saknades uppgifter eller bevisning som utgjorde stöd för skälen att anta restriktiva åtgärder mot Kadi på EU-nivå. Trots tribunalens felaktiga rättstillämpning skulle domen därför inte upphävas eftersom domslutet visade sig vara riktigt på andra rättsliga grunder.

Det kan tilläggas att sanktionskommittén i samband med domen avlistade Kadi, vilket också kommissionen genomförde för EU:s del. Listningen av Al Barakaat genomgick motsvarande utveckling. Målet fördes vidare parallellt med Kadi II-målet men avfördes innan dom fallit i EU-domstolen sedan sanktionskommittén och även kommissionen hade beslutat om avlistning.

#### **7.2.4 Avgöranden efter Kadi-målen avseende EU:s genomförande av 1267-regimen**

Tribunalen och EU-domstolen har efter Kadi-målen avgjort ett antal mål i vilka klagandena har gjort gällande att EU:s införande av restriktiva åtgärder mot dem har åsidosatt deras grundläggande fri- och rättigheter. I en del av avgörandena har domstolarna också tagit ställning till om det fortfarande finns ett berättigat intresse för en part att få sin sak prövad, om personen i fråga har strukits

från förteckningen i bilagan till förordning (EG) nr 881/2002, samt vad som gäller om det görs gällande att en juridisk person som väckt talan inte längre har rättslig existens.

I målet *Hassan och Ayadi/rådet och kommissionen*<sup>6</sup> hade besluten att införa klagandena i bilagan till den omtvistade förordningen ersatts av nya beslut, där besluten att de skulle tas upp i förteckningen hade bekräftats. Frågan uppstod om målet fortfarande skulle prövas eftersom den omtvistade förordningen hade dragits tillbaka och ersatts av en ny förordning med retroaktiv verkan. EU-domstolen konstaterade att klagandena hade varit upptagna i bilagan till förordning (EG) nr 881/2002 i sju respektive sex år och att de således hade varit föremål för restriktiva åtgärder, något som domstolen i Kadi-målet förklarat har betydande inverkan på berörda personers fri- och rättigheter. Genom den förordning som ersatt den omtvistade bibehölls deras namn i förteckningen med retroaktiv verkan. De restriktiva åtgärderna mot dem fortsatte alltså att vara tillämpliga på dem, trots att syftet med deras talan var att få sina namn strukna från förteckningen. Att en ny förordning hade antagits ansågs därför inte utgöra en omständighet som hade inträffat efter det att de överklagade domarna hade meddelats och som gjorde att överklagandena förlorade sitt föremål. Det konstaterades vidare att den nya förordningen inte var slutgiltig eftersom den fortfarande kunde bli föremål för en talan om ogiltigförklaring. Det kunde således inte uteslutas att detta skulle leda till att den omtvistade förordningen i klagandenas fall åter skulle bli tillämplig. Med hänsyn till dessa omständigheter kom domstolen fram till att överklagandena inte hade förlorat sitt föremål, varför domstolen var skyldig att pröva dessa i sak.

Det var ostridigt att de faktiska omständigheterna kring upptagandet av klagandena i förteckningen och förfarandet därefter hade gått till på samma sätt som för klagandena i Kadi-målet. EU-domstolen fann därför att klagandenas rätt till försvar och rätten till ett effektivt rättsmedel inför domstol hade åsidosatts. När det gäller klagandenas invändningar om att den grundläggande rätten till respekt för egendom hade åsidosatts påpekade domstolen att frysningståtgärder utgör inskränkningar av äganderätten som i princip

---

<sup>6</sup> Domstolens dom den 3 december 2009, *Hassan och Ayadi/rådet och kommissionen*, förenade målen C-399/06 P och C 403/06 P, EU:C:2009:748.

kan vara berättigade. Det var i målet ostridigt att den förordning som avsåg klagandena hade antagits utan att dessa hade garanterats möjlighet att redogöra för sina fall för de behöriga myndigheterna. Detta hade skett i en situation där inskränkningarna av deras äganderätt måste anses som betydande med hänsyn till de restriktiva åtgärdernas generella räckvidd och till den tid som de varit i kraft mot dem. Mot bakgrund av dessa omständigheter ansåg domstolen att de restriktiva åtgärderna mot klagandena i det aktuella fallet hade utgjort en oberättigad inskränkning av deras äganderätt. EU-domstolen ogiltigförklarade följaktligen förordning (EG) nr 881/2002 såvitt den gällde klagandena.

I målet *Abdulrahim/rådet och kommissionen*<sup>7</sup> uppstod frågan om den talan som Abdulrahim väckt hade förlorat sitt föremål eftersom han efter talans väckande hade strukits från förteckningen i den omtvistade förordningen. Tribunalen ansåg att så var fallet och avvistade hans talan. EU-domstolen kom emellertid fram till att en person vars namn uppförts i en förteckning över personer som omfattas av restriktiva åtgärder ska anses ha åtminstone ett moraliskt intresse av att listningen ogiltigförklaras. I sammanhanget måste särskilt beaktas konsekvenserna för dennes anseende även efter det att vederbörande strukits från denna förteckning.<sup>8</sup> EU-domstolen ansåg därför att målet skulle prövas i sak och återförvisade det till tribunalen. Tribunalen ogiltigförklarade därefter förordning (EG) nr 881/2002 såvitt den avsåg Abdulrahim, dels på grund av bristande motivering, dels på grund av avsaknaden av uppgifter eller bevisning till stöd för de angivna skälen.<sup>9</sup>

När det gäller juridiska personer kom EU-domstolen till en annan slutsats i målet *Al-Faqih m.fl./kommissionen och rådet*<sup>10</sup>. Parterna i målet, tre fysiska och en juridisk person, hade förts upp i förteckningen till förordning (EG) nr 881/2002 efter att de hade listats av 1267-kommittén 2006. Artikel 2 i förordning (EG) nr 881/2002 ogiltigförklarades sedan, såvitt den avsåg klagandena, genom tribunalens dom av den 29 september 2010, *Al-Faqih*

<sup>7</sup> Domstolens dom av den 28 maj 2013, *Abdulrahim/rådet och kommissionen*, C-239/12 P, EU:C:2013:331.

<sup>8</sup> p. 70–72.

<sup>9</sup> Tribunalens dom av den 14 januari 2015, *Abdulrahim/rådet och kommissionen*, T-127/09, EU:T:2015:4. För ett liknande resonemang se domen i *Kadi II*-målet, punkten 163.

<sup>10</sup> Domstolens dom av den 15 juni 2017, *Al-Faqih m.fl./kommissionen*, C-19/16 P, EU:C:2017:466.

m.fl./rådet (T-135/06 och T 138/06, ej publicerad, EU:T:2010:412). Klagandena återuppfördes därefter i den omtvistade förteckningen varefter de slutligen ströks från förteckningen genom en genomförandeförordning som antogs till följd av sanktionskommitténs beslut om avlistning den 22 juni 2011. Såvitt gäller klaganden som var en juridisk person uttalade EU-domstolen att det beträffande en privaträttslig juridisk person krävs att den antingen har rättslig existens, eller att talan har väckts av dess rättsinnehavare för att det ska finnas ett intresse för parten att få sin talan prövad efter det att personen strukits från förteckningen. I det aktuella fallet bedömde domstolen att parten i fråga inte längre hade rättslig existens vid tidpunkten för tribunalens avgörande. Klagandena hade inte heller vid något tillfälle gjort gällande att talan, såvitt avsåg den juridiska personen, väckts av andra fysiska eller juridiska personer som sagt sig vara dess rättsinnehavare.

Eftersom den juridiska personen inte längre hade rättslig existens vid tidpunkten för tribunalens avgöranden kunde den inte heller dra fördel av den lösning som domstolen kommit fram till i domen av den 18 januari 2007, *PKK och KNK/rådet* (C-229/05 P, EU:C:2007:32). I det målet slog domstolen fast att när EU:s lagstiftare anser att en organisation vars existens är omdiskuterad fortfarande existerar i tillräckligt hög grad för att kunna bli föremål för restriktiva åtgärder är det ur rättvisehänseende och för konsekvensens skull nödvändigt att anse att denna enhet fortfarande existerar i tillräckligt hög grad för att kunna angripa den aktuella förordningen.

Unionsdomstolarna har också i ett par mål bekräftat och förtydligat de principer och överväganden som EU-domstolen slog fast i Kadi I- respektive Kadi II-målet och även uttalat sig om handläggningstider när det gäller omprövningsförfaranden och vilken verkan ett åsidosättande av principen om en skälig handläggningstid får. I målet *Mohammed Al-Ghabra/kommissionen*<sup>11</sup> konstaterade tribunalen att ett omprövningsförfarande på över fyra år innebär att det har skett ett åsidosättande av principen om en skälig handläggningstid. Åsidosättandet kunde emellertid inte motivera en ogiltigförklaring av det angripna beslutet eftersom det inte visats

---

<sup>11</sup> Tribunalens dom av den 13 december 2016, Mohammed Al-Ghabra/kommissionen, T-248/13, EU:T:2016:721.

eller ens hade påståtts att den långa tidsfristen hade påverkat den berördes rätt att försvara sig på ett effektivt sätt.

I målet gjorde Al-Ghabra vidare gällande att kommissionen endast gjort en formell och artificiell bedömning genom att i sitt beslut nöja sig med att återge de skäl som sanktionskommittén tillhandahållit utan att ha försökt att av sanktionskommittén eller den utpekande staten erhålla bevis till stöd för de anklagelser som hade riktats mot honom. Tribunalen hänvisade härvid till EU-domstolens avgörande i Kadi II-målet och förtydligade att kommissionen ska fatta sitt beslut på grundval av den redogörelse för skälen som lämnas av sanktionskommittén men att det däremot inte för närvarande föreskrivs att sanktionskommittén utöver denna redogörelse för skälen spontant ska lämna ut ytterligare uppgifter till kommissionen inför det beslut som den har att fatta. Vidare konstaterade tribunalen att det följer av domen i Kadi II att EU-domstolen har prövat och godkänt, eller i vart fall inte kritiserat, det förfarande som i detta hänseende föreskrivs i artikel 7c i förordning (EG) nr 881/2002, vilken ”enbart” avser den redogörelse för skälen som lämnas av sanktionskommittén till den berörde. Enligt tribunalen preciserade EU-domstolen visserligen också i Kadi II att det ankom på kommissionen att, enligt sin skyldighet att omsorgsfullt och opartiskt pröva de anförda skälen, mot bakgrund av det av den berörde framlagda yttrandets innehåll, bedöma om det är nödvändigt att be sanktionskommittén om dess medverkan för att erhålla ytterligare uppgifter och bevisning. Ett sådant förfarande hade emellertid följts i det aktuella fallet eftersom kommissionen hade begärt kompletterande uppgifter från sanktionskommittén. Något åsidosättande från kommissionens sida av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd hade alltså inte skett i detta avseende.

Al-Ghabra klandrade vidare kommissionen för att inte ha bedömt huruvida de anklagelser som sanktionskommittén riktat mot honom grundade sig på uppgifter som erhållits genom tortyr. Tribunalen konstaterade att Al-Ghabra inte framförde något exakt påstående, eller ens något möjligt motiv, angående att vissa uppgifter i skälen skulle ha erhållits genom tortyr. Tribunalen ansåg därför att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den angav att det, under sådana förhållanden, är rimligt att utgå från att sanktionskommittén inte förlitar sig på bevis som erhållits genom tortyr.



Som tredje grund gjorde Al-Ghabra gällande att kommissionen hade omvänt bevisbördan och lagt den på honom, i strid med domstolens praxis i Kadi II-målet, enligt vilken det är den behöriga unionsmyndigheten som ska visa att det finns grund för de skäl som har åberopats mot den berörda personen och inte den berörda personen som ska bevisa motsatsen. Tribunalen förtydligade i detta avseende att det ”test” som kommissionen ska tillämpa, i det administrativa skedet av omprövningen av beslut om upptagande i den omtvistade förteckningen, såsom det beskrivs i Kadi II-målet, skiljer sig från det som är tillämpligt vid domstolsprövningen. Således ska bevisbördan, även om den ostridigt ligger på kommissionen, inte uppfyllas av kommissionen i skedet för omprövningsförfarandet, utan endast i det senare skedet för domstolsprövning av dess beslut. Utgångspunkten för kommissionens omprövning är sanktionskommitténs motivering. Om denna är tillräckligt precis och konkret, gör kommissionen en riktig bedömning när den anser att den, i princip, endast kan ifrågasätta denna om den berörde tillhandahåller specifika och utförliga bevis som vederlägger de aktuella konstaterandena. Tribunalen slog vidare fast att det är först i skedet för domstolens laglighetsprövning av de skäl som legat till grund för ett beslut att uppta eller, efter omprövning, behålla en persons namn i den omtvistade förteckningen som frågan om beviskrav är aktuell. Tribunalen ansåg att kommissionen i det aktuella fallet hade följt dessa principer och Al-Ghabras talan kunde därför inte vinna bifall på den grunden.

Al-Ghabra gjorde i målet också gällande att kommissionens hänvisning till den bevisnivå som FATF fastställt, det vill säga ”rimliga skäl att misstänka eller anta”, i punkt 9 i det angripna beslutet, saknar relevans och under alla omständigheter är felaktig, eftersom domstolen i Kadi II-målet krävde att ”det föreligger faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag” för beslutet. Tribunalen påpekade igen att det först är vid domstolsprövningen som frågan om beviskrav aktualiseras. Det krävs i detta hänseende endast att tribunalen förvissar sig om att ”det föreligger faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag för ett sådant beslut”, genom att kontrollera att det finns ”stöd” för de uppgifter som angetts i skälen, och att de således är ”styrkta”. Under dessa omständigheter skulle Al-Ghabras grund avfärdas eftersom en eventuell felaktighet från kommissionens sida när det gällde att fast-

ställa eller uppfylla beviskravet inte i sig kan berättiga en ogiltigförklaring av det angripna beslutet om detta i övrigt uppfyller de villkor som EU-domstolen har uppställt i Kadi II-målet. Huruvida så var fallet hade tribunalen att kontrollera inom ramen för den fjärde grunden, avseende felaktigheter i skälen. Under alla förhållanden ansåg tribunalen att kommissionen inte gjorde någon felaktig bedömning när den hänvisade till FATF:s kriterium i specialrekommendation III som anger att upptagande av ett namn i förteckningen och därmed frysning av den personens tillgångar skulle grunda sig på ”rimliga skäl eller en rimlig grund för att misstänka eller anta att dessa tillgångar eller dessa övriga resurser skulle kunna användas till terroristverksamhet”. Detta beviskrav överensstämde med de kriterier som domstolen angav i Kadi II-målet. I det målet kom domstolen fram till att skälen till upptagande i unionens förteckning fick utgöras av ”misstankar om inblandning i terroristverksamhet, vilket inte påverkar prövningen av om det finns stöd för dessa misstankar”. För att misstankar om inblandning i terroristverksamhet på ett giltigt sätt ska kunna göras gällande mot en person, krävs att det läggs fram uppgifter eller bevis för att styrka dem. Denna prövning ska göras utifrån en bedömning i det enskilda fallet. Tribunalen ansåg alltså att det krav som uppställts i Kadi II-målet om att ”det föreligger faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag för ett sådant beslut” kan uppfyllas genom användning av kriteriet ”rimliga skäl att misstänka” under förutsättning att det styrks av tillräckliga uppgifter eller bevis.

När det gäller Al-Ghabras påstående om felaktigheter i skälen fanns vid tidpunkten för det angripna beslutet inga uppgifter eller bevis för att styrka skälen för beslutet. Sådana uppgifter lämnades in av kommissionen först under domstolsförfarandet. Enligt tribunalen var detta emellertid inget problem eftersom det är först vid domstolsförfarandet som uppgifterna ska beaktas vid den laglighetsprövning som tribunalen har att göra. Tribunalen gjorde bedömningen att åtminstone vissa av skälen samt det första och andra komplementet till skälen var tillräckligt precisa och konkreta, att de hade styrkts och att de i sig utgjorde en tillräcklig grund för det angripna beslutet.

När det slutligen gäller Al-Ghabras påstående om ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen konstaterade tribunalen att ett beslut om frysning av tillgångar som tillhör en person, enhet

eller grupp som listats av sanktionskommittén generellt sett inte kan anses vara olämpliga eller oproportionerliga. Tribunalen konstaterade också att de rättigheter som kommissionen har att iaktta när den fattar sina beslut hade iakttagits. När det gäller proportionaliteten i förhållande till den tid om sex år som förflutit sedan Al-Ghabras namn togs upp i förteckningen konstaterade tribunalen att bibehållandet av hans namn i förteckningen inte enbart grundade sig på sanktionskommitténs ursprungliga skäl, utan även på vissa senare bedömningar av den fara för den nationella och internationella säkerheten som sökanden fortfarande utgjorde. Därtill framhöll tribunalen att Al-Ghabra, genom att avstå från att ansöka om avlistning hos FN:s ombudsperson och genom att inte fullfölja sin talan vid High Court i Storbritannien, hade handlat på ett sätt som inte bidrar till något eventuellt skingrande av de misstankar som riktats mot honom. Al-Ghabra hade inte heller lagt fram någon uppgift eller något konkret bevis som skulle kunna visa att han inte längre utgör något hot för den nationella och internationella säkerheten. Under dessa omständigheter ansågs det angripna beslutet inte oproportionerligt och Al-Ghabras talan ogillades därför i sin helhet.

### 7.2.5 Hamas och LTTE

I målen *Hamas/rådet* och *Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)/rådet*<sup>12</sup> från 2014 ogiltigförklarade tribunalen rådets beslut att behålla organisationerna Hamas och LTTE på EU:s terroristlista med motiveringen att några av de påståenden om deltagande i terroristhandling som legat till grund för beslutet inte grundades på beslut tagna av behöriga myndigheter enligt artikel 1.4 i den gemensamma ståndpunkten 2001/931/Gusp utan på information som rådet hade fått från pressen och Internet. Rådet överklagade domarna till EU-domstolen och yrkade att tribunalens domar skulle upphävas.

---

<sup>12</sup> Tribunalens dom av den 16 oktober 2014, *Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)/rådet*, förenade målen T-208/11 och T-508/11, EU:T:2014:885 samt tribunalens dom av den 17 december 2014, *Hamas/rådet*, T 400-10, EU:T:2014:1095.

I domar av den 26 juli 2017<sup>13</sup> bekräftade EU-domstolen sin praxis att rådet efter den översyn den har att göra enligt artikel 1.6 i den gemensamma ståndpunkten får låta den berörda personen eller enheten kvarstå i förteckningen, om rådet finner att den risk för att berörda personen eller enheten deltar i terroristverksamhet som motiverade det ursprungliga beslutet kvarstår. Domstolen påpekade också att rådet, för att förvissa sig om att denna risk fortfarande existerar, är skyldigt att grunda sin bedömning på mer aktuellt material än de nationella besluten som motiverade de ursprungliga besluten om listning.

I fråga om vilket material rådet får använda sig av påpekade domstolen att det enbart är det ursprungliga beslutet om att uppta någon på listan som måste bygga på ett nationellt beslut av en behörig myndighet. Motsvarande krav finns inte när det gäller beslut som tas inom ramen för den översyn som rådet har att göra enligt artikel 1.6 i den gemensamma ståndpunkten. Den person eller enhet som beslutet berör har nämligen möjlighet att inför unionsdomstolarna bestrida det material som rådet har använt sig av. EU-domstolen ansåg därför, till skillnad från tribunalen, att rådet vid bedömningen av om LTTE och Hamas skulle kvarstå på listan hade rätt att förlita sig på andra källor än de nationella beslut som antagits av de behöriga myndigheterna.

Beträffande Hamas konstaterade EU-domstolen att tribunalen ogiltigförklarat den rättsakt som föreskriver frysning uteslutande med motiveringen att rådet inte vid bedömningen förlitat sig på nationella beslut av behöriga myndigheter. EU-domstolen upphävde därför tribunalens dom och återförvisade målet till tribunalen för prövning av de faktiska omständigheterna som inte hade prövats i målet från 2014.

När det gäller LTTE ansåg domstolen att tribunalens dom var berättigad av andra skäl, trots den felaktiga bedömningen av vilka källor rådet haft rätt att använda vid sin bedömning.

---

<sup>13</sup> Domstolens domar av den 26 juli 2017, rådet/LTTE, C-599/14 P and C-79/15 P, ECLI:EU:C:2017:583 samt rådet/Hamas, C-79/15 P, EU:C:2017:584.

Domstolen slog fast att, i det fall rådet lägger ett förslag från tredjeland till grund för beslutet att uppföra en person eller enhet i förteckningen i fråga, ska rådet för att fullgöra sin motiverings-skyldighet i skälen till beslutet lämna uppgifter som visar att rådet förvissat sig om att rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd har iakttagits. Det är därvid tillräckligt att rådet i kortfattade ordalag anger på vilka grunder det anser att beslutet från tredjeland har antagits med iakttagande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd. Eftersom någon sådan motivering inte hade lämnats såvitt avsåg de indiska beslut som bl.a. låg till grund för listningen av LTTE ansåg EU-domstolen, i likhet med tribunalen, att de omtvistade rättsakterna var otillräckligt motiverade i den delen.

När det gäller rådets skäl för beslutet konstaterade EU-domstolen att rådet bland annat hade hänvisat till den lankesiska regeringens meddelande från maj 2009 om LTTE:s militära nederlag, och fann att ”trots att [detta] militära nederlag...avsevärt försvagat [LTTE:s] militära struktur, är det troligt att denna organisation har för avsikt att fortsättningsvis utföra terrorattacker i Sri Lanka”. Ett sådant militärt nederlag utgjorde en väsentlig förändring av de omständigheter som kunde leda till en omvärdering huruvida risken kvarstod för att LTTE deltog i terroristverksamhet. Rådet var därför enligt EU-domstolen skyldigt att föra fram omständigheter som kunde utgöra stöd för ovannämnda bedömning. Några sådana omständigheter eller bevis hade inte presenterats av rådet. De omtvistade rättsakterna var följaktligen otillräckligt motiverade och detta medförde att de skulle ogiltigförklaras.

## 7.3 Rättsfall från Europadomstolen

### 7.3.1 Nada mot Schweiz

I målet *Nada mot Schweiz*<sup>14</sup> hade den egyptiske och italienske medborgaren Youssef Moustafa Nada (nedan Nada) i november 2001 blivit uppförd på 1267-kommitténs lista såsom associerad med al-Qaida och talibanerna. Nada var bosatt i en italiensk enklav

---

<sup>14</sup> Nada v. Switzerland [GC], no. 10593/08, ECHR 2012.

omgärdad av schweiziskt territorium. FN-sanktionerna genomfördes i Schweiz genom en särskild förordning och Nada fördes upp på en schweizisk "terroristlista". Med anledning härav tilläts han inte resa in eller genom Schweiz, vilket resulterade i att han inte kunde lämna den enklav där han bodde. I maj 2005 avslutade den schweiziska federala åklagaren en förundersökning om Nada och kom fram till att misstankarna mot honom hade varit ogrundade. Nada begärde att bli avförd från den schweiziska listan men hans begäran avslogs med motiveringen att hans namn inte kunde strykas så länge det fanns kvar på sanktionskommitténs lista. Först i september 2009 blev Nada avförd från sanktionskommitténs lista och därefter även från den schweiziska.

Europadomstolen konstaterade att en stat visserligen har rätt att kontrollera utlänningars tillträde till sitt territorium men att omständigheterna för Nada var speciella då han bodde i en italiensk enklav omgiven av schweiziskt territorium. Han hade under minst sex år varit förhindrad att lämna enklaven och haft svårigheter att upprätthålla kontakter med personer som bodde utanför denna. Detta innebar enligt Europadomstolen en inskränkning i hans rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv. Syftet med inskränkningen hade visserligen varit att förhindra brott av allvarlig art men den schweiziska förundersökningen mot Nada hade lagts ner 2005 med motiveringen att misstankarna mot honom hade varit ogrundade.

Europadomstolen konstaterade vidare att de schweiziska myndigheterna först i september 2009 hade underrättat sanktionskommittén om den nedlagda förundersökningen. Under perioden däremellan hade Nada gjort flera framställningar om dispens från reseförbudet, bl.a. på grund av medicinska skäl, vilka samtliga hade avslagits av schweiziska myndigheter.

Europadomstolen ansåg att schweiziska myndigheter inte tillräckligt hade beaktat de speciella omständigheterna i fallet, särskilt den geografiska placeringen av enklaven, den långa tid under vilken inskränkningarna hade varit i kraft samt Nadas nationalitet, ålder och hälsotillstånd. Enligt Europadomstolen hade Schweiz haft en viss möjlighet att välja hur resolutionen skulle implementeras. Eftersom Schweiz inte hade vidtagit de åtgärder som varit möjliga för att underlätta situationen för Nada hade hans rätt enligt artikel 8 i Europakonventionen blivit kränkt.

Eftersom de schweiziska myndigheterna konsekvent hade avslagit Nadas begäran om att bli avförd från den schweiziska listan med hänvisning till att de inget kunde göra så länge hans namn fanns med på sanktionskommitténs lista, hade Nada enligt Europadomstolen i strid med artikel 13 i Europakonventionen inte heller haft ett effektivt rättsmedel i Schweiz.

### 7.3.2 Al-Dulimi och Montana Management Inc. mot Schweiz

I målet *Al-Dulimi mot Schweiz*<sup>15</sup> hade säkerhetsrådet med anledning av Iraks invasion i Kuwait beslutat om sanktioner mot personer och organisationer som var upptagna på en sanktionslista. Till dem hörde Khalaf Al-Dulimi (nedan Al-Dulimi), som varit finanschef i den irakiska säkerhetstjänsten under Saddam Husseins styre samt bolaget Montana Management Inc. i vilket Al-Dulimi var verkställande direktör. Schweiz genomförde FN-besluten i sin nationella rättsordning och Al-Dulimi och Montana Management fick därmed sina tillgångar frysta. Al-Dulimi överklagade de schweiziska myndigheternas frysingsbeslut till Schweiz högsta statliga domstol, den federala domstolen. Domstolen ogillade hans talan utan någon prövning i sak med hänvisning till att domstolen inte var behörig att pröva klagomål mot sanktioner som hade beslutats av säkerhetsrådet.

Målet kom slutligen att prövas av Europadomstolen i stor avdelning. Domstolen konstaterade att rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen inte är absolut. Inskränkningar som görs i rätten måste dock vara legitima och förenliga med Europakonventionens syften. Vidare måste de vara proportionerliga. Domstolen ansåg att den federala domstolens vägran att pröva sanktionsåtgärderna mot Al-Dulimi i sak var förenlig med det legitima målet att främja fred och säkerhet som FN-sanktionerna innebar. Frågan var då om den federala domstolens avgörande var proportionerligt. Europadomstolen framhöll att om säkerhetsrådet hade avsett att medlemsstaterna skulle vidta särskilda åtgärder i strid med deras övriga förpliktelser enligt folkrätten måste man utgå från att detta klart och tydligt hade uttryckts av säkerhetsrådet. Om

---

<sup>15</sup> Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland [GC], no. 5809/08, ECHR 2016.

inget sådant har kommit till tydligt uttryck måste Europadomstolen utgå från att FN-besluten är förenliga med Europakonventionen. I den aktuella säkerhetsrådsresolutionen hade det inte uttryckligen angetts något hinder för den federala domstolen att pröva Al-Dulimis talan i viss utsträckning. Säkerhetsrådets beslut innebar i och för sig att medlemsstaterna ”utan dröjsmål” bl.a. skulle frysa de listades tillgångar. Resolutionen uteslöt emellertid inte uttryckligen rättslig prövning av sanktionsåtgärderna. Den federala domstolen skulle därför i vart fall ha kunnat ge Al-Dulimi rätten att bevisa att FN-beslutet var godtyckligt. Eftersom Schweiz helt hade vägrat Al-Dulimi granskning av genomförandet av FN-resolutionen hade Schweiz således brutit mot artikel 6 i Europakonventionen.

## **7.4 Riktade ekonomiska sanktioner och rättssäkerhet för den enskilde**

### **7.4.1 Inledning**

Rättssäkerhetsproblematiken vad gäller FN:s sanktionssystem uppmärksammades för Sveriges del redan 2001 i samband med att tre svenska medborgare och en förening med säte i Spånga 2001 listades av dåvarande 1267-kommittén och därefter på EU-nivå såsom associerade med al-Qaida, utan att de fått veta skälen för listningen och utan att få möjlighet att få FN-listningen prövad. En av de listade, Ahmed Yusuf kom sedermera, tillsammans med föreningen Al Barakaat att väcka talan vid tribunalen om ogiltigförklaring av förordning (EG) nr 881/2002. Målen handlades tillsammans med Kadi-målet.

Det är uppenbart att EU-domstolens slutsats i Kadi-målet, vilken har bekräftats av unionsdomstolarna i flera efterföljande avgöranden, utgör en klar förbättring vad gäller de listfördas rättigheter vid EU:s genomförande av FN-sanktioner. Det står nu klart att unionsdomstolarna, vid yrkande om ogiltigförklaring av en förordning som genomför FN:s sanktioner, har att göra en fullständig prövning av lagenligheten i förhållande till unionsrättsliga grundläggande rättigheter.



Listningen av de tre svenskarna ledde till en omfattande debatt i Sverige och konstitutionsutskottet inledde ett granskningsärende i fråga om regeringens roll och ansvar i samband med listningen 2001. 2002 höll konstitutionsutskottet en utfrågning i ärendet med dåvarande utrikesministern Anna Lindh. Utrikesministern redogjorde för det arbete som regeringen dittills hade bedrivit för att förbättra rättssäkerhet för enskilda vid riktade sanktioner. I sitt betänkande framhöll konstitutionsutskottet att den svenska regeringen, utan att ta ställning i frågan om frysningsbeslutet var befogat eller inte, hade bistått de utpekade och deras juridiska ombud så långt det varit möjligt inom ramen för gällande bestämmelser. Konstitutionsutskottet konstaterade för sin del att det förelåg en uppenbar konflikt mellan sanktionssystemens utformning och grundläggande principer om mänskliga fri- och rättigheter. Samtidigt noterade utskottet att regeringen måste bedömas ha haft ytterst begränsade möjligheter att påverka sanktionskommitténs agerande och konsekvensen av att kommissionen i enlighet med ett redan gällande bemyndigande kompletterade förteckningen enligt en gällande EG-förordning. Utskottet fann att det var väsentligt för Sverige att inte genom bristande lojalitet bidra till att undergräva tilltron till FN-systemet och utgick från att regeringen skulle fortsätta att verka för en utformning av sanktionssystemet som inte riskerade att komma i strid med andra grundläggande värderingar.

#### **7.4.2 Det internationella rättssäkerhetsarbetet avseende sanktionssystemen**

Det första initiativet i arbetet med att förbättra FN:s sanktionsinstrument togs av Schweiz i den s.k. Interlakenprocessen, som var inriktad på finansiella sanktioner. Bland annat föreslogs i denna process att procedurer för avlistning skulle införas. Arbetet följdes upp av Tyskland i den s.k. Bonn-Berlinprocessen. En tredje studie initierades därefter av Sverige i november 2001 i den s.k. Stockholmsprocessen, som tog sikte på genomförandet av riktade sanktioner. Projektet leddes av professor Peter Wallensteen<sup>16</sup>. Arbetet resulterade i en handbok för utformning, genomförande och övervakning av

<sup>16</sup> Professor i freds- och konfliktforskning vid Uppsala Universitet. Mer information om Stockholmsprocessen går att finna på webbplatsen [www.smartsanctions.se](http://www.smartsanctions.se)

riktade sanktioner. Den svenska regeringen presenterade resultaten från Stockholmsprocessen i FN:s säkerhetsråd den 25 februari 2003.

En EU-gemensam aktion, som hade initierats av den svenska regeringen, ledde hösten 2002 till att 1267-kommittén antog nya riktlinjer för sitt arbete. De viktigaste förändringarna var att sanktionskommittén från den 16 augusti 2002 tillämpar en särskild avlistningsprocedur och från den 8 november 2002 bestämmelser som innebär att ett förslag från en stat om att ett namn ska föras upp på sanktionslistan alltid ska åtföljas av ett underlag. Dessa bestämmelser har sedermera tagits in i resolution 1526 (2004).

Regeringen uppdrog också åt professor Iain Cameron<sup>17</sup> att överväga hur rättssäkerheten i 1267-regimen kunde förbättras. Iain Cameron redovisade sina överväganden i en rapport till regeringen i oktober 2002.<sup>18</sup> Denna har tjänat som underlag för svenska åtgärdsförslag för förbättrad rättssäkerhet vid riktade sanktioner, framför allt inom 1267-regimen. Ett dokument med dessa åtgärdsförslag presenterades vid ett seminarium i november 2006 i New York, arrangerat av Sverige och Tyskland.

I samarbete med Tyskland och Schweiz följde Sverige i mitten av 2000-talet upp de tidigare processerna, dvs. Interlaken-, Bonn-Berlin- och Stockholmsprocessen, genom ett projekt gemensamt med Watson Institute for International Studies vid Brown University, Rhode Island. Den första rapporten publicerades 2006 och uppdaterades 2009 och 2012. Projektet fokuserade bl.a. på att lägga fram rekommendationer som syftade till att åstadkomma rättvisare och tydligare förfaranden avseende 1267-regimen. Dessa rekommendationer har i viss utsträckning antagits av säkerhetsrådet. En av de viktigaste förändringarna var inrättandet av ombudspersonen genom resolution 1904 (2009).

Tillsammans med andra länder som kallar sig "Like Minded States"<sup>19</sup> har Sverige fortsatt arbetet att förmå FN:s säkerhetsråd att förändra sina förfaranden för att ytterligare stärka rättssäkerheten vid riktade sanktioner. Gruppen har under 2011 och 2012 lämnat rekommendationer till 1267-kommittén och 2015 lämnades

---

<sup>17</sup> Professor i folkrätt vid Uppsala Universitet.

<sup>18</sup> Report to the Swedish Foreign Office on Targeted sanctions and legal safeguards, October 2002.

<sup>19</sup> Länderna utgörs av Belgien, Costa Rica, Danmark, Finland, Lichtenstein, Nederländerna, Norge, Sverige, Schweiz, Tyskland och Österrike.

en rapport till säkerhetsrådet med förslag till åtgärder för rättvisa och tydliga procedurer för ett mer effektivt sanktionssystem på FN-nivå.

Under 2014 genomförde Sverige tillsammans med Australien, Finland, Grekland och Tyskland en översyn av FN:s sanktioner med fokus på hur effektiviteten i genomförandet av sanktioner kunde förbättras. Slutrapporten, High Level Review of United Nations Sanctions<sup>20</sup>, som innehåller 150 rekommendationer, presenterades i november 2015 för FN:s generalförsamling. Av de 150 rekommendationerna utgörs fem stycken av förslag avseende processuella rättigheter. Dessa förslag innebär att säkerhetsrådet ska göra en regelbunden översyn av listningar i alla sanktionsregimer, att ombudspersonens mandat ska utökas till att även omfatta andra sanktionsregimer, att mandatet för FN:s focal point ska utökas och att besluten om listning ska omfattas av större transparens. Sverige har också engagerat sig i det uppföljande arbetet med High Level Review.

Sverige har under de senaste åren varit fortsatt drivande vad gäller rättssäkerhetsfrågor i säkerhetsrådet men också inom EU, framför allt i det löpande arbetet med listningar/avlistningar av personer, grupper och enheter, där Sverige driver att listningskriterier och listningsskäl måste vara robusta av rättssäkerhetsskäl och hänsyn till sanktionssystemets trovärdighet.

Sverige har därtill agerat stödjande för ombudspersonen i dennes arbete.

### **7.4.3 Sammanfattning av rättssäkerhetsförbättringar från 2006 och framåt**

Nedan följer en redogörelse i punktform av de viktigaste rättssäkerhetsförbättringarna som har skett på FN-nivå avseende 1267-regimen sedan Sanktionslagutredningen lämnade sitt betänkande. Förbättringarna har också beskrivits kortfattat i redogörelsen av sanktionskommitténs arbete med listning och avlistning i avsnitt 4.2.4.

- Genom resolution 1730 (2006) inrättades en s.k. focal point vid FN-sekretariatet, till vilken den beslutet om listning berör direkt kan vända sig för att begära att bli avlistad. Denna kontaktpunkt

---

<sup>20</sup> Rapporten finns på webbsidan <http://www.hlr-unsanctions.org/>

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 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.
- Genom 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 ombudsperson. Ombudspersonen fick genom resolutionen mandat att under inledningsvis 18 månader vara sanktionskommittén behjälplig vid avlistningsärenden. Säkerhetsrådet har därefter regelbundet förnyat ombudspersonens mandat med längre mandatperioder.
- Genom resolution 1989 (2011) utökades ombudspersonens mandat på så sätt att ombudspersonen fick en rekommendationsrätt i ärendena. När ombudspersonen lämnat sin rekommendation till sanktionskommittén antas den inom en viss tid per automatik, om inte sanktionskommittén enhälligt motsätter sig förslaget. Uppnås inte konsensus i sanktionskommittén hänskjuts frågan till säkerhetsrådet för omröstning och beslut.

När det gäller den situation som rådde när Sanktionslagutredningen redovisade sitt betänkande kände de listade personerna inte till varför de hade listats, det fanns inga möjligheter att på egen hand begära att bli avlistad, det saknades regler för översyn av listorna och det fanns ingen skyldighet för det land som föreslog att en person eller enhet skulle föras upp på listan att lämna information till sanktionskommittén som gav stöd för förslaget. Det saknades också möjlighet att få beslutet om listning överprövat. När det gäller EU:s genomförande av FN:s sanktioner hade tribunalen meddelat dom i Kadi-målet och kommit fram till att EU, vid genomförandet av FN-sanktionerna, i princip inte kunde överpröva sanktionskommitténs listningsbeslut. De reformer av systemen som skett samt utfallet av EU-domstolens dom i Kadi-målet får mot denna bakgrund anses utgöra stora förbättringar i rättssäkerhets-

hänseende för den enskilde även om det kvarstår problem som medför att, i vart fall FN-systemet, inte fullt ut uppfyller de krav som krävs för att garantera att den enskildes rättigheter respekteras. Visserligen är ombudspersonen inte oberoende i förhållande till sanktionskommittén och har inte heller beslutanderätt i avlistningsärendena. Inrättandet av ombudspersonen och den rekommendationsrätt som ombudspersonen numera har utgör dock en stor rättssäkerhetsförbättring för de listförda genom möjligheten att få en viss överprövning av sanktionskommitténs listningsbeslut. I majoriteten av de avlistningsärenden som ombudspersonen har presenterat för sanktionskommittén har sanktionskommittén också följt ombudspersonens rekommendation.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Av de 74 ärenden som ombudspersonen per december 2017 har presenterat för sanktionskommittén har 57 stycken bifallits och 17 avslagits.



## 8 Internationell utblick

### 8.1 Inledning

I detta avsnitt redogör vi för relevant lagstiftning i några andra EU-länder, särskilt de i direktiven angivna Finland, Danmark, Belgien, Nederländerna och Tyskland. Vi har granskat möjligheten enligt dessa länders lagstiftning att frysa tillgångar som tillhör EU-interna terrorister och terroristorganisationer i enlighet med FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) och den gemensamma ståndpunkten 2001/931/Gusp samt möjligheten att i övrigt nationellt fatta beslut om frysning av tillgångar för personer, grupper och enheter som behöriga nationella myndigheter anser omfattas av resolution 1373 (2001).

Vi redogör också för om det i nämnda länder finns lagstiftning som gör det möjligt att interimistiskt frysa tillgångar tillhörande de personer, grupper och enheter som har listats av sanktionskommittén mot Isil (Daesh) och al-Qaida och 1988-kommittén i avvaktan på EU:s genomförande av beslutet.

Redogörelsen för de olika ländernas lagstiftning bygger i huvudsak på uppgifter hämtade direkt ur lagtext och på inhämtad information från företrädare för främst departement i respektive land utan att detta har angetts särskilt. Redogörelserna från lagtext bygger, med undantag från Finland, inte på några officiella översättningar utan på utredningens egna. Viss information om lagstiftning har också hämtats från FATF:s ömsesidiga utvärderingsrapporter.

Som en allmän kommentar vill vi framhålla att svarsfrekvensen när det gäller våra direktkontakter med andra länder har varit något blandad. Därför framträder också en relativt splittrad bild över hur andra jämförbara länder har hanterat de frågor vi har haft att överväga. Samtidigt är det viktigt att notera att de lösningar som valts i andra länder självfallet måste ses i ljuset av konstitutionella och

organisatoriska olikheter samt rättssystemens uppbyggnad och lagstiftningens utformning. Det innebär att det i många fall inte är möjligt att göra några direkta jämförelser med eller att hämta lösningar från dessa länder.

## 8.2 Finland

### 8.2.1 Frysning av tillgångar som tillhör EU-interna terrorister och terroristorganisationer och nationell listning

För att fullgöra Finlands förpliktelser enligt FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) antogs år 2013 lag om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism (3.5.2013/325). Lagen gäller inte fysiska eller juridiska personers tillgångar som omfattas av frysning-åtgärder enligt rådets förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism. Tillgångar ska enligt lagen frysas om de tillhör fysiska eller juridiska personer som avses i artikel 1 i rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/Gusp om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism och inte omfattas av rådets förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism, dvs. EU-interna terrorister (3 § 1 mom. 1 punkten). Vidare ska tillgångar frysas om de tillhör fysiska eller juridiska personer som skäligen kan misstänkas för, är föremål för straffanspråk för eller som har dömts för terroristbrott enligt strafflagen (3 § 1 mom. 2 punkten). Lagen medger också frysning av tillgångar på begäran från en annan stat om myndigheterna i den begärande staten utifrån trovärdigt bevismaterial har inlett en förundersökning som hänför sig till denna fysiska eller juridiska person eller ställt straffanspråk för en gärning som, om den hade begåtts i Finland, uppenbarligen uppfyller rekvisitet för terroristbrott eller om en domstol i den staten har dömt den berörda personen för en sådan gärning (3 § 1 mom. 3 punkten). Dessutom ska tillgångar frysas för juridiska personer som ägs av eller där bestämmande inflytande utövas av ovan avsedda personer (3 § 1 mom. 4–6 punkterna).



Ett beslut om frysning av tillgångar fattas av Centralkriminalpolisen (4 §). Det gäller alla tillgångar som tillhör den som beslutet avser med undantag av vissa särskilt angivna kostnader av personligt slag (5 §).

Enligt lagen är det förbjudet att använda frysta tillgångar och att överlåta tillgångar till sådana personer, enheter och grupper vars tillgångar omfattas av frysning (6 och 7 §§). Den som bryter mot dessa förbud döms för regleringsbrott enligt strafflagen (18 §).

Centralkriminalpolisen ska med sex månaders mellanrum från beslutet pröva om det fortfarande finns grunder för frysning (11 § 1 mom.). Vidare ska en omprövning av beslutet ske om den som är föremål för beslutet stryks från förteckningen i bilagan till rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/Gusp (11 § 2 mom. 1 punkten), om en förundersökning som hänför sig till en brottsmisstanke som ligger till grund för ett beslut läggs ned, åklagaren beslutar att inte väcka åtal i ärendet, åtalet ogillas och domen vinner laga kraft (11 § 2 mom. 2 punkten) eller om en person som fått sina tillgångar frysta har avtjänat straffet för det brott som beslutet grundar sig på (11 § 2 mom. 3 punkten). En omprövning av beslutet ska också göras om de behöriga myndigheterna i en annan stat, vars begäran ligger till grund för ett beslut om frysning, har begärt upphävande av beslutet (11 § 2 mom. 4 punkten), om en juridisk person som är föremål för ett beslut som har fattats med stöd av 3 § 1 mom. 4–6 punkterna inte längre ägs av eller där inte längre bestämmande inflytande utövas av någon som avses i 3 § första stycket 1–3 (11 § 2 mom. 5 punkten), om tillgångar som är föremål för ett beslut blir frysta på grundval av Europeiska unionens råds förordning (11 § 2 mom. 6 punkten), om den som är föremål för ett beslut avlider eller blir upplöst (11 § 2 mom. 7 punkten), eller om den som är föremål för ett beslut som har fattats med stöd av 3 § 1 mom. 2–6 punkterna för fram omständigheter, eller sådana på annat sätt kommer till myndigheternas kännedom, enligt vilka det kan antas att den som är föremål för beslutet inte är delaktig i terroristisk verksamhet (11 § 2 mom. 8 punkten). Den vars tillgångar har blivit frysta ska ges tillfälle att bli hörd i situationer som avses i 11 § 2 mom., om det inte är uppenbart att frysningsbeslutet kommer att upphävas (11 § 3 mom.).

Ett frysningensbeslut ska utan dröjsmål upphävas när det inte längre finns de grunder för en frysning som avses i 3 § eller när det finns grund att häva beslutet enligt 11 § 2 mom. 6–8 punkterna (12 §).

Den som beslutet om frysning gäller har rätt att begära omprövning av beslutet hos Centralkriminalpolisen, vars beslut kan överklagas till Helsingfors förvaltningsdomstol (17 §).

Frysningensbeslut verkställs av Utmätningensmannen, Finlands motsvarighet till Kronofogden (14 §).

Om tillgångar har frysts utan grund, ska staten ersätta den som är föremål för beslutet för den skada som frysningen har orsakat och för utgifterna i ärendet. Talan om ersättning för skada och utgifter ska väckas inom ett år från den dag då frysningensbeslutet upphävdes, annars går talerätten förlorad (16 §).

## 8.2.2 Interimistiska frysningensbeslut

Finland saknar lagstiftning som gör det möjligt att interimistiskt frysa tillgångar för personer, grupper och enheter som blivit listade av sanktionskommittén mot Isil (Daesh) och al-Qaida och 1988-kommittén i avvaktan på EU:s genomförande av beslutet.

## 8.3 Danmark

### 8.3.1 Frysning av tillgångar som tillhör EU-interna terrorister och terroristorganisationer och nationell listning

I Danmark har inte antagits någon särskild lagstiftning som möjliggör frysning av tillgångar som tillhör EU-interna terrorister. Inte heller finns det någon särskild lagstiftning som gör det möjligt att nationellt frysa tillgångar för personer, enheter och grupper som danska myndigheter anser omfattas av resolution 1373 (2001). Egenom kan tas i beslag i samband med utredning angående terroristbrott och finansiering av sådana brott samt förklaras förverkad under vissa förutsättningar. I den senaste FATF-utvärderingen av Danmark, vilken publicerades i augusti 2017, fick Danmark kritik på grund av avsaknaden av lagstiftning som möjliggör frysning av tillgångar för EU-interna terrorister och terroristorganisationer. Enligt FATF var de straffprocessuella reglerna som Danmark hän-

visade till inte tillräckliga för att leva upp till de skyldigheter som följer av resolution 1373 (2001).

### **8.3.2 Interimistiska frysningsbeslut**

Danmark har inte någon särskild lagstiftning som gör det möjligt att interimistiskt frysa tillgångar för personer, grupper och enheter som blivit listade av sanktionskommittén mot Isil (Daesh) och al-Qaida och 1988-kommittén i avvaktan på EU:s genomförande av beslutet. I den senaste FATF-utvärderingen kritiserades Danmark även på denna punkt och FATF påpekade att de straffprocessuella reglerna inte är tillräckliga för att uppfylla de förpliktelser som följer av resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner.

## **8.4 Nederländerna**

### **8.4.1 Frykning av tillgångar som tillhör EU-interna terrorister och terroristorganisationer och nationell listning**

Enligt den nederländska sanktionslagen (Sanctiewet 1977) är det utrikesministern i förening med finansministern som har att genomföra beslut om internationella sanktioner som fattats av FN:s säkerhetsråd eller av EU. Genomförandet sker genom antagande av sanktionsförordningar (Sanctieregeling).

För att möjliggöra frykning av tillgångar för EU-interna terrorister antogs den 19 juli 2002 en förordning om restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism (Sanctieregeling Terrorisme 2002 II). Förordningen föreskriver att de bestämmelser som avser frykning av tillgångar i rådets förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism, även ska gälla de personer, grupper och enheter markerade med en asterisk som finns upptagna i bilagan till rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/Gusp, dvs. EU-interna terrorister. En korsreferens till den gemensamma ståndpunkten försäkrar att alla ändringar i bilagan per automatik blir nederländsk rätt.

För att fullgöra de förpliktelser som följer av FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) antogs den 18 december 2007 ytterligare en förordning om restriktiva åtgärder för att bekämpa terrorism (Sanctieregeling Terrorisme 2007-II). Enligt artikel 2.1 i förordningen ges utrikesministern (Minister van Buitenlandse Zaken, nedan kallad ministern) tillstånd att, i samförstånd med justitieministern (Minister van Justitie) och finansministern (Minister van Financiën), anta ett s.k. instruktionsbeslut beträffande personer som, enligt ministern, tillhör den krets av personer eller grupper som avses i resolution 1373. Om ett sådant beslut fattas, ska alla resurser som tillhör sådana personer eller grupper frysas (artikel 2.2) och det blir förbjudet att tillhandahålla finansiella tjänster för eller till förmån för dem (artikel 2.3) eller att direkt eller indirekt ställa resurser till deras förfogande (artikel 2.4).

När ett instruktionsbeslut har fattats, hamnar personen i fråga på en ”nationell terroristlista” i vilken personens fulla namn, kända alias och födelsedatum anges. Beslutet publiceras samtidigt i Staatscourant (motsvarigheten till Post- och Inrikes Tidningar). Den som beslutet avser informeras skriftligen om beslutet samt skälen för detta. Beslutet får överklagas till förvaltningsrätten inom sex veckor från tillkännagivandet av detsamma.

Den nederländska regleringen om nationell listning gör det således möjligt att frysa tillgångar för personer och enheter som ännu inte har förts upp på listan av EU men som de nederländska myndigheterna anser omfattas av resolution 1373 (2001).

Den nationella terroristlistan ses över åtminstone två gånger om året i enlighet med rekommendationerna i resolution 1373 (2001).

#### **8.4.2 Interimistiska frysningsbeslut**

Enligt artikel 3 i sanktionsförordning av den 5 december 2016 om förlängning av restriktiva åtgärder mot personer och enheter som är associerade med ISIS och al-Qaida (Sanctieregeling ISIS en al-Qaida 2016), är artiklarna 1, 2, 3 och 4 första stycket i rådets förordning (EG) nr 881/2002 om införande av restriktiva åtgärder mot vissa med nätverket al-Qaida associerade personer och enheter analogt tillämpliga på de fysiska och juridiska personer, grupper och enheter som har listats av 1267-kommittén som inte är upptagna i

bilagan till förordningen. Genom regleringen fryses således tillgångarna interimistiskt för dessa personer, grupper och enheter fram tills dess att beslut om listning har genomförts på EU-nivå.

## 8.5 Belgien

### 8.5.1 Frysning av tillgångar som tillhör EU-interna terrorister och terroristorganisationer och nationell listning

I Belgien finns lagstiftning som gör det möjligt att frysa tillgångar för EU-interna terrorister och även andra personer och enheter som belgiska behöriga myndigheter anser omfattas av resolution 1373 (2001), men som ännu inte har listats av EU. Reglerna återfinns i kungligt dekret av den 28 december 2006 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i kampen mot finansiering av terrorism (*Arrêté royal relatif aux mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme*).

Enligt artikel 2 i dekretet ska tillgångar och ekonomiska resurser frysas för personer och enheter som begår eller försöker begå, deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar och som anges i den förteckning som omfattas av rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/Gusp och inte omfattas av rådets förordning (EG) nr 2580/2001, dvs. EU-interna terrorister och terroristorganisationer.

Enligt artikel 3 i samma dekret ska tillgångar också frysas för personer och enheter som begår eller försöker begå, deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar som inte omfattas av rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/Gusp, rådets förordningar (EG) nr 2580/2001 och (EG) nr 881/2002 och som anges i bilagan till dekretet. Förslag på listningar görs av samordningsorganet för hotanalys (*de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace*) som sänder förslaget med motivering till den federala åklagarmyndigheten för godkännande. Därefter ska det nationella säkerhetsrådet (*Conseil national de sécurité*) godkänna förslaget innan ministerrådet (*Conseil des Ministres*) tar det slutliga beslutet om att införa personen eller enheten i bilagan.

Nationella säkerhetsrådet ska se över listan minst var sjätte månad för att kontrollera om det fortfarande föreligger skäl för listning. Den som fått sina tillgångar frysta kan när som helst begära att bli avförd från listan. En sådan begäran ska ges in till finansministern som omedelbart ska vidarebefordra den till det nationella säkerhetsrådet för bedömning inom 30 dagar. Det nationella säkerhetsrådets förslag måste godkännas av ministerrådet (artikel 5).

Finansministern kan fatta beslut om att vissa frysta tillgångar ska frigöras avseende något av de i artikel 6 uppräknade undantagsfallen, huvudsakligen s.k. humanitära undantag.

Per den 3 juli 2017 var 56 personer upptagna på den nationella terroristlistan.

## **8.5.2 Interimistiska frysingsbeslut**

Enligt artikel 1 i lagen av den 11 maj 1995 om genomförande av beslut av FN:s säkerhetsråd (Loi relative à la mise en oeuvre des décisions du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies) har den belgiska finansministern möjlighet att frysa tillgångar för personer och enheter som har listats av FN:s säkerhetsråd eller av en sanktionskommitté under säkerhetsrådet i avvaktan på att beslutet genomförs genom en EU-förordning. Beslutet att interimistiskt frysa tillgångar publiceras i regel någon eller några dagar efter säkerhetsrådets eller sanktionskommitténs beslut men har en retroaktiv verkan från ursprungsbeslutet.

## **8.6 Tyskland**

### **8.6.1 Frysning av tillgångar som tillhör EU-interna terrorister och terroristorganisationer och nationell listning**

I Tyskland får myndigheten som ansvarar för tillsynen över finanssektorn, BaFin, med stöd av 6 a § banklagen (Gesetz über das Kreditwesen), under vissa förutsättningar utfärda påbud till finansiella institut om frysning av konton eller depositioner samt för att förbjuda finansiella transaktioner, om det finns bevis som indikerar att depositionerna, annan egendom som anförtrots finansinstituten eller en genomförd transaktion är avsedd att användas för finan-

siering av terrorism. Enligt paragrafen ska sådana bevis anses föreligga när innehavaren av kontot eller depositionen, förmånstagaren eller kunden hos finansinstitutet är en fysisk eller juridisk person listad i bilagan till rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/Gusp markerade med en asterisk, dvs. EU-interna terrorister och terroristorganisationer. BaFin får i de enskilda fallen frigöra tillgångar för humanitära ändamål. BaFins beslut går att överklaga hos allmän förvaltningsdomstol.

I FATF:s senaste utvärdering av Tyskland, som publicerades 2010, fick Tyskland kritik eftersom besluten endast gäller de banker och finansiella institut som står under BaFins tillsyn och endast sådan egendom som finns i företagets besittning.

### 8.6.2 Interimistiska frysningsbeslut

Enligt den tyska lagen om utrikeshandel (Außenwirtschaftsgesetz) har behöriga myndigheter möjlighet att interimistiskt besluta om frysning av tillgångar för de som har listats av FN:s säkerhetsråd eller en sanktionskommitté under rådet till dess listningen har genomförts på EU-nivå.

## 8.7 Kort om några andra EU-länders lagstiftning

Nedan följer en summarisk redogörelse av några EU-länders lagstiftning som syftar till att fullgöra förpliktelseerna enligt resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner eller resolution 1373 (2001).

I *Ungern* antogs 2017 en lag enligt vilken banker och andra finansiella institut m.m. har en skyldighet att kontinuerligt bevaka om nya listningar görs inom FN eller EU avseende riktade ekonomiska sanktioner. Om de finansiella instituten bedömer att de har tillgångar som tillhör en listad person eller enhet är de skyldiga att omedelbart lämna in en rapport till den ungerska finansunderrättelseenheten och avstå från att utföra transaktioner som involverar sådana tillgångar under fyra dagar. Finansunderrättelseenheten har under dessa fyra dagar på sig att bedöma om tillgångarna tillhör en listad person eller enhet och om så bedöms vara fallet ska en ansökan göras till domstol, som har att avgöra frågan.

I *Österrike* antogs 2010 en sanktionslag (Sanktionengesetz 2010) som reglerar genomförandet av internationella sanktioner beslutade av FN eller EU. Enligt lagen får centralbanken genom en föreskrift eller ett beslut frysa tillgångar för misstänkta terrorister och terroristorganisationer. En sådan föreskrift måste godkännas av förbundsregeringen. I brådskande fall räcker förbundskanslerns godkännande.

I *Italien* kan åklagaren och polischefen med stöd av antimaffialagen frysa tillgångar för bl.a. EU-interna terrorister. Vidare har det antagits lagstiftning som gör det möjligt för ekonomi- och finansministeriet att tillsammans med utrikesministeriet besluta om frysning av tillgångar avseende juridiska och fysiska personer att gälla i tiden mellan nya FN-listningar och genomförandet på EU-nivå.

I *Norge* har utrikesdepartementet antagit en "Foreskrift om sanksjoner mot ISIL (Da'esh) og Al-Qaida" vilken innebär att alla tillgångar som tillhör fysiska eller juridiska personer, enheter, organ eller grupper som är uppförda på sanktionskommittén mot Isil och al-Qaidas lista ska frysas. Foreskriften innehåller en hyperlänk till FN:s konsoliderade lista och alla ändringar i FN-listan genomförs automatiskt i Norge. 1988-kommitténs listningar implementeras i Norge på motsvarande sätt.



# 9 Genomförandet av resolution 1373 – överväganden och förslag

## 9.1 En ny lag om frysning av tillgångar

**Förslag:** En ny lag om frysning av tillgångar ska införas.

### Skälen för förslaget

I dagsläget genomförs resolution 1373 (2001) för Sveriges del på EU-nivå genom gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp och förordning (EG) nr 2580/2001. Vid antagandet av rättsakterna rådde det delade meningar bland EU:s medlemsstater i vad mån EU, inom ramen för Gusp, kunde besluta om sanktioner mot EU-interna terrorister och terroristorganisationer. På grund av denna osäkerhet genomfördes inte resolution 1373 (2001) fullt ut mot EU-interna terrorister och terroristorganisationer. Dessa omfattas således inte av de ekonomiska sanktioner som anges i den gemensamma ståndpunkten och i rådets förordning (EG) nr 2580/2001 utan enbart av det rättsliga och polisiära samarbetet inom EU. Eftersom resolution 1373 (2001) förutsätter att FN:s medlemsstater ska frysa terroristers samtliga tillgångar som påträffas inom deras territorier finns det alltså en lucka i EU:s genomförande av resolutionen. Från EU har det konstaterats att det ankommer på medlemsstaterna att genomföra resolution 1373 (2001) avseende dessa personer och enheter.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Se t.ex. EU:s bästa praxis för genomförande av restriktiva åtgärder, punkten 25.

Sanktionslagutredningen hade i uppdrag att lämna förslag på hur problemet skulle lösas och föreslog i detta avseende att en ny lag om frysning av tillgångar skulle införas. Förslaget ledde emellertid inte till några lagstiftningsåtgärder. Överväganden sköts upp tills vidare bl.a. eftersom vissa förestående ändringar i EU-fördragen ansågs kunna minska behovet av den föreslagna lagen.

I och med Lissabonfördragets ikraftträdande 2009 öppnades en möjlighet att med stöd av artikel 75 i EUF-fördraget, utanför ramen för Gusp, införa lagstiftning som gör det möjligt att besluta om frysning åtgärder mot EU-interna terrorister och terroristorganisationer. Något initiativ till att anta sådan lagstiftning har emellertid inte tagits sedan dess. Kommissionen har nyligen uttalat att det inte heller för närvarande finns några sådana planer.

I sin senaste utvärdering av Sverige kritiserade FATF Sverige för att inte ha nationella regler som gör det möjligt att frysa tillgångar för EU-interna terrorister och terroristorganisationer.

FATF har vidare i sina två senaste utvärderingar av Sverige, 2006 och 2017, påtalat att avsaknaden av en nationell mekanism som möjliggör frysning av tillgångar för personer eller enheter som deltar i eller främjar terroristhandlingar utgör en allvarlig brist i Sveriges genomförande av resolution 1373 (2001). Eftersom en sådan mekanism saknas kan Sverige inte heller frysa tillgångar på begäran från en annan stat. Enligt FATF utgör en sådan frysningmekanism en central beståndsdel för att uppfylla förpliktelseerna enligt resolution 1373 (2001). Motsvarande brister har påtalats av CTC.

För att Sverige ska uppfylla sina internationella förpliktelser enligt resolution 1373 (2001) och FATF:s rekommendation 6 fullt ut krävs därför att bestämmelser införs som gör det möjligt att nationellt frysa tillgångar för alla personer, grupper och enheter som omfattas av resolutionen, dvs. både EU-interna och EU-externa terrorister och terroristorganisationer, inbegripet möjligheten att frysa tillgångar på begäran från andra stater.

Det kan diskuteras om de nya frysningbestämmelserna bör placeras i sanktionslagen eller i en ny särskild lag. För en placering i sanktionslagen talar att de nya bestämmelserna handlar om genomförande av internationella sanktioner. Sanktionslagen är emellertid delvis en fullmaktslag vilket talar starkt emot att reglerna placeras i denna. Även det faktum att nationella frysningbestämmelser kommer att innefatta regler om beviskrav och domstolsprövning med-

för att de nya bestämmelserna inte passar in i sanktionslagens regelverk. Bestämmelserna bör därför införas i en ny särskild lag.

## 9.2 Lagstiftningens närmare innehåll

### 9.2.1 Förutsättningar för och innebörden av ett beslut om frysning

**Förslag:** Begreppet ”frysning” ska definieras i lagen på samma sätt som i sanktionslagen och innebär förbud mot att förfoga över och tillhandahålla tillgångar och ekonomiska resurser.

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 den som beslutet avser, eller
2. tillhör fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som handlar i stället för den som beslutet avser eller någon 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 bestämmelsen.

Förbudet mot tillhandahållande gäller envar och avser tillhandahållande av egendom eller ekonomiska resurser till de fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som anges i bestämmelsen.

Lagen ska inte gälla de personer, enheter och grupper som omfattas av frysningsåtgärder enligt en EU-förordning om ekonomiska sanktioner.

## Skälen för förslaget

### *Frysningsbegreppet*

Resolution 1373 (2001) innehåller ingen definition av begreppet ”frysning av tillgångar”. I Sverige finns sedan 2010 en definition av begreppet frysning i 2 § sanktionslagen. I förarbetena till den bestämmelsen (prop. 2009/10:97 s. 23 ff.) framhölls att begreppet omfattar, i enlighet med en vedertagen definition i andra internationella instrument på sanktionsområdet, olika tänkbara förfaranden med tillgångar och ekonomiska resurser.

Med *tillgångar* avses finansiella tillgångar och ekonomiska förmåner av alla slag, inbegripet men inte begränsat till

- kontanter, checkar, penningfordringar, växlar, betalningsorder och andra betalningsinstrument,
- inlåning hos finansinstitut eller andra enheter, kontotillgodohavanden, skuldebrev och skuldförbindelser,
- börsnoterade och 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,
- rembursar, fraktsedlar och pantförskrivningar, och
- sådana dokument som utgör bevis på andelar i tillgångar eller andra finansiella resurser.

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, 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. Frysningens beslutet omfattar också ett förbud mot förfogande över och tillhandahållande av ekonomiska resurser, inbegripet försäljning, uthyrning eller in-teckning, för att erhålla tillgångar, varor eller tjänster. Uppräkningarna är inte uttömmande, utan enbart exemplifierande.

Frysning innebär inte överföring av äganderätt eller konfiskering. Om en person som är föremål för frysningåtgärder har ett gemensamt ekonomiskt intresse med personer som inte är det, t.ex. är delägare i ett företag, är föremålet för frysningåtgärden dennes andel i intresset.

Definitionen av begreppet frysning i sanktionslagen infördes med motiveringen att begreppet redan används i svensk lagstiftning i ett helt annat sammanhang än internationella sanktioner (i lagen [2005:500] om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningens beslut). Vad som än mer ansågs tala för nödvändigheten av en särskild definition var att frysning som sanktionsåtgärd kan ge upphov till straffansvar både vid underlåtelse att genomföra påbjuden frysning (även om detta mer sällan torde bli aktuellt), och tillhandahållande i strid med ett förbud innefattande frysning. I linje med allmänna legalitetshänsyn ansågs det därför angeläget att den enskilde – och den domstol som i förekommande fall har att pröva frågan – var medveten om innebörden och omfattningen av ett beslut om frysning.

Frysningens begreppet i sanktionslagen bygger således på en veder-tagen definition av begreppet i internationella instrument på sanktionsområdet. Frågan är om en liknande definition bör införas också i den nya lagstiftningen. Denna föreslås innehålla motsvarande straff-sanktionering som överträdelse av förbud enligt sanktionslagen, se nedan under rubriken ”straffrättsligt ansvar”. Begreppet frysning används i svensk lagstiftning fortfarande såväl i sanktionslagen som i lagen om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningens beslut men med två olika betydelser. Den definition av begreppet som används i sanktionslagen kan inte anses vara så eta-

blerad att det saknas behov av en definition i den nya lagen. De skäl som ansågs tala för att en definition av begreppet skulle införas i sanktionslagen gör sig således lika starkt gällande avseende den nya lagen om frysning av tillgångar. Begreppet frysning bör därför uttryckligen regleras i denna lagstiftning och utformas på samma sätt som i sanktionslagen.

### *Brottsmisstankar som ska kunna föranleda ett frysningsbeslut*

Enligt punkten 1 c i 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. FN:s medlemsstater har inte heller fullt ut kunnat enas om en definition av terrorism.

Inom EU finns sedan 2002 en definition av "terroristbrott" i EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism<sup>2</sup> (terrorisrambeslutet). I artikel 1 görs en uppräknning av gärningar som ska betraktas som terroristbrott i nationell lagstiftning, om gärningen allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation och begås i terroristsyfte. Med terroristsyfte avses att gärningen begås i avsikt att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, otillbörligen tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller avstå från att utföra en viss handling, eller allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation.

Artikel 2 innehåller bestämmelser om brott som begås av en terroristgrupp. Enligt artikeln ska det vara straffbart att leda en terroristgrupp (2.2 a) eller att delta i en terroristgrupps verksamhet, vari inbegripes att förse den med information eller ge den materiellt stöd eller bidra med varje form av finansiering av gruppens verksamhet, med vetskap om att deltagandet kommer att bidra till gruppens brottsliga verksamhet (2.2 b).

Definitionen av terroristbrott samt de gärningar som räknas upp i artiklarna 1 och 2 i rambeslutet är identiska med vad som i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp definieras som en terroristhand-

---

<sup>2</sup> Rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism.

ling. 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 alltså denna definition som tillämpas vid genomförandet av resolution 1373 (2001) på EU-nivå, i nuläget Sveriges enda genomförande av resolutionen.

Terrorismrambeslutet har implementerats i svensk rätt genom lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen). Definitionen av terroristbrott i lagen motsvarar definitionen i terrorismrambeslutet. När det gäller terrorismrambeslutets artikel 2 ansåg regeringen att svensk rätt genom bestämmelserna om medverkan, försök, förberedelse och stämpling får anses uppfylla rambeslutets krav på kriminalisering av ledande av och deltagande i brott som begås av en terroristgrupp. Det bedömdes således att det saknades ett behov av att införa ett utvidgat straffansvar för ledande av eller deltagande i sammanslutningar som inrättats med avsikt att begå terroristbrottslighet.

Eftersom definitionen av terroristbrott i terrorismrambeslutet överensstämmer med begreppet terroristhandling i den gemensamma ståndpunkten och med begreppet terroristbrott i terroristbrottslagen är det naturligt att koppla frysningsbestämmelsen i den förslagna lagen till definitionen av terroristbrott i terroristbrottslagen.

Terrorismrambeslutet ändrades genom ett ändringsrambeslut 2008.<sup>3</sup> Ändringarna innebar huvudsakligen att definitioner av offentlig uppmaning till terroristbrott, rekrytering för terroristsyften samt utbildning för terroristsyften infördes i terrorismrambeslutet tillsammans med en förpliktelse för medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att dessa handlingar skulle betraktas som brott med anknytning till terroristverksamhet.

I syfte att genomföra ändringen i terrorismrambeslutet och Europarådets konvention den 16 maj 2005 om förebyggande av terrorism i svensk rätt infördes lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottlighet (rekryteringslagen). Genom lagen tillkom ett särskilt straffansvar för den som i ett meddelande till

---

<sup>3</sup> Rådets rambeslut 2008/919/RIF av den 28 november 2008 om ändring av rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism.

allmänheten uppmanar eller annars söker förleda till särskilt allvarlig brottslighet (offentlig uppmaning, 3 §), söker förmå någon annan, i annat fall än som anges i 3 §, att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet (rekrytering, 4 §), eller meddelar eller söker meddela instruktioner om tillverkning eller användning av sådana sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet, eller om andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade för sådant ändamål, om gärningen har begåtts med vetskap om att instruktionerna är avsedda att användas för särskilt allvarlig brottslighet (utbildning, 5 §). Med särskilt allvarlig brottslighet avses enligt 2 § bl.a. terroristbrott och sådan brottslighet som avses i vissa angivna internationella överenskommelser. Ansvar enligt lagen ska inte dömas ut om gärningen är att anse som ringa (7 §). Straffet är fängelse i högst två år (3–5 §§) eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år (6 §).

Utöver bestämmelserna i terroristbrottslagen och rekryteringslagen finns bestämmelser om finansiering av terrorism i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen). Finansieringslagen trädde i kraft den 1 juli 2002 och infördes i syfte att genomföra FN:s konvention för bekämpande av finansiering av terrorism (finansieringskonventionen). Enligt 3 § i finansieringslagen är det straffbart att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet. Vad som utgör särskilt allvarlig brottslighet anges i 2 § och omfattar bl.a. terroristbrott<sup>4</sup> och sådan brottslighet som avses i vissa angivna internationella överenskommelser. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar (3 §). Av samma bestämmelse framgår att straffet är fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Försök till ett sådant brott är också straffbelagt (4 §).

Den 1 april 2016 skärptes den straffrättsliga terrorismlagstiftningen genom ändringar i rekryteringslagen och finansieringslagen (prop. 2015/16:78). Härigenom infördes sammanfattningsvis ett särskilt straffansvar för den som

---

<sup>4</sup> Införandet av terroristbrott som ett särskilt allvarligt brott i lagen skedde i samband med terroristbrottslagens tillkomst.



- tar emot utbildning avseende bl.a. terroristbrott (5 a § rekryteringslagen),
- reser eller påbörjar en resa till ett annat land än det land där personen är medborgare om avsikten är att begå eller förbereda eller att ge eller ta emot utbildning avseende bl.a. terroristbrott (5 b § rekryteringslagen),
- finansierar en sådan resa som avses ovan (3 a § finansieringslagen), eller
- finansierar en person eller en sammanslutning av personer som t.ex. begår terroristbrott, oavsett syftet med finansieringen (3 § 2 finansieringslagen).

Straffbestämmelserna infördes i syfte att genomföra punkten 6 i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) avseende åtgärder mot s.k. utländska terroriststridande samt FATF:s rekommendation 5 om finansiering av terrorism.

Frågan här är om frysningsbestämmelsen i den föreslagna lagen bör kopplas även till de brott som är straffbelagda i rekryteringslagen och finansieringslagen.

Ett frysningsbeslut föreslås kunna fattas vid en förhållandevis låg misstankegrad, dvs. skäligen misstanke om brott, se mer om denna bedömning nedan. Effekten av ett frysningsbeslut är densamma oavsett vilken brottsmisstanke beslutet grundar sig på. Brotten i rekryteringslagen och vissa finansieringsbrott i finansieringslagen är kriminaliserade såsom fullbordade brott, trots att gärningarna som sådana egentligen utgör förberedande led i förhållande till terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Det kan diskuteras om det är rimligt att frysa tillgångar även för personer som är misstänkta för dessa gärningar av mer förberedande karaktär än de gärningar som är straffbelagda i terroristbrottslagen.

När det gäller EU:s genomförande av resolution 1373 (2001) har ändringarna i terrorismrambeslutet inte lett till några ändringar i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp. Det framgår således inte uttryckligen av ståndpunkten att frysning kan ske även på grundval av brott med anknytning till terrorism. Huruvida det med stöd av den gemensamma ståndpunkten och förordning (EG) nr 2580/2001, går att frysa tillgångar för någon som är misstänkt för gärningar som motsvarar de som är straffbelagda enligt den svenska finan-

sieringslagen och rekryteringslagen blir därför en tolkningsfråga av om gärningen kan anses utgöra ett försök, deltagande i eller underlättande av en terroristhandling enligt artikel 1.2 i gemensam standpunkt 2001/931/Gusp.

Syftet med den lag om frysning av tillgångar som nu föreslås är inte att harmonisera densamma med EU-lagstiftningen utan 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. Som tidigare har nämnts föreskriver resolutionen att tillgångar ska frysas för personer som begår eller försöker begå terroristhandlingar eller som deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar.<sup>5</sup> FATF har i sin ordlista definierat ”terrorist act” enligt följande.

A terrorist act includes:

- a) an act which constitutes an offence within the scope of, and as defined in one of the following treaties: (i) Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft (1970); (ii) Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation (1971); (iii) Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents (1973); (iv) International Convention against the Taking of Hostages (1979); (v) Convention on the Physical Protection of Nuclear Material (1980); (vi) Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation (1988); (vii) Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (2005); (viii) Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf (2005); (ix) International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings (1997); and (x) International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (1999).
- b) any other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of

---

<sup>5</sup> Den fullständiga lydelsen av punkten 1 c är följande: Freeze without delay funds and other financial assets or economic resources of persons who commit, or attempt to commit, terrorist acts or participate in or facilitate the commission of terrorist acts; of entities owned or controlled directly or indirectly by such persons; and of persons and entities acting on behalf of, or at the direction of such persons and entities, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by such persons and associated persons and entities.

such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organisation to do or to abstain from doing any act.

I definitionen hänvisas till de internationella FN-konventioner som har utarbetats på terrorismområdet, vilka Sverige har tillträtt och där några av dem, tillsammans med terroristbrott i terroristbrottslagen, ingår i uppräkningslagen av vad som i finansieringslagen respektive rekryteringslagen anses utgöra särskilt allvarlig brottslighet. Syftet med ett frysningsbeslut är preventivt och åtgärden avser att förhindra terrorism i alla dess former. Även de gärningar som i sig utgör förstadier till terroristbrott kan i slutänden få mycket stora skadeverkningar, vilket också motiverat kriminaliseringen av dem. Det vore vidare orimligt att inte anpassa frysningsbestämmelsen till den utveckling som skett av den straffrättsliga terrorismlagstiftningen som nu har berörts.

Det kan därtill nämnas att den finska lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism hänvisar till gärningar som är straffbara enligt 34 a kap. i den finska strafflagen. Kapitlet innehåller bestämmelser om terroristbrott och brott med anknytning till terrorism, inbegripet sådana gärningar som i Sverige är straffbelagda enligt rekryteringslagen och finansieringslagen.

Det sagda leder till bedömningen att ett frysningsbeslut även bör kunna fattas vid skälig misstanke om de gärningar som i dag är straffbelagda enligt rekryteringslagen och finansieringslagen.

### *Pågående straffrättsligt arbete på terrorismområdet*

Det straffrättsliga arbetet på terrorismområdet är omfattande, både internationellt och på det nationella planet. Den 15 mars 2017 antogs terrorismdirektivet<sup>6</sup> som ersätter terrorismrambeslutet. Syftet med direktivet är att lägga fast minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder på området för terroristbrott, brott med anknytning till en terroristgrupp och brott med anknytning

---

<sup>6</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF.

till terroristverksamhet. Medlemsländerna ska ha genomfört direktivet senast den 8 september 2018.

I september 2017 överlämnade Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism sitt slutbetänkande, Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism (SOU 2017:72). Utredningen har gjort bedömningen att vissa lagändringar är nödvändiga för att Sverige ska leva upp till terrorismdirektivet och har därvid föreslagit lagstiftning som innebär en utvidgning av straffansvaret för vissa gärningar i bl.a. rekryteringslagen och finansieringslagen. Förslagen innebär att den redan omfattande kriminaliseringen av förstadier till terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet utvidgas ytterligare. Regeringen beslutade den 22 februari 2018 om en lagrådsremiss i ärendet. De förslag som regeringen lämnar överensstämmer i huvudsak med utredningens förslag. Eftersom förslagen handlar om genomförandet av ett EU-direktiv och då regeringen har bedömt att ytterligare kriminalisering behövs för att uppfylla förpliktelseerna enligt direktivet är det realistiskt att utgå från att förslagen i stort kommer att genomföras. Det framstår också som rimligt att en sådan utvidgad kriminalisering får genomslag när det gäller vilka gärningar som kan föranleda ett frysningsbeslut. Den frågan får emellertid uppmärksammas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Vidare har en särskild utredare haft i uppdrag att överväga om det bör införas ett särskilt straffansvar för den som deltar i eller på annat sätt stöder en terroristorganisation och lämna de lagförslag som bedöms nödvändiga (Ju 2017:G). Utredaren lämnade sin promemoria Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation, Ds 2017:62, i december 2017 och föreslog att det ska bli straffbart att delta i en terroristorganisations verksamhet samt att ha samröre med en terroristorganisation. Promemorian är nu föremål för remissbehandling.

Därutöver har en särskild utredare sedan februari 2017 i uppdrag att genomföra en översyn av den straffrättsliga lagstiftningen för att bekämpa terrorism (Dir. 2017:14). Syftet är att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering som samtidigt är förenlig med ett väl fungerande skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Den föreslagna regleringen bör enligt direktiven samlas i ett regelverk. Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2019.

*Beviskrav för ett frysningsbeslut och bestämmelsens närmare utformning*

I resolution 1373 (2001) anges inte vilket beviskrav som ska tillämpas vid bedömningen av om det finns förutsättningar för ett frysningsbeslut. Frågan berörs däremot i FATF:s tolkningsnoter. Enligt FATF bör tröskeln läggas vid "reasonable grounds" eller "reasonable basis" i enlighet med hur detta förstås i respektive medlemslands rättssystem. Frågan behandlades också av Lagrådet i det tidigare lagstiftningsärendet om spärrande av tillgångar 2001. Lagrådet förordade att beviskravet för ett beslut att spärra tillgångar var att de kunde "tillhöra personer som skäligen kan misstänkas för att komma att begå, försöka att begå eller medverka till terroristhandlingar". Enligt Lagrådet var det naturligt att anknyta till det lägre beviskrav som gäller vid tvångsåtgärder som kvarstad eller beslag. Sanktionslagutredningen konstaterade i sitt betänkande att den av Lagrådet föreslagna bevisnivån i allt väsentligt torde motsvara FATF:s rekommendation om "reasonable grounds". Utredningen anförde att det var svårt att se att det med hänsyn till resolutionens syfte och FATF:s rekommendation fanns utrymme att sätta beviskravet högre än så, trots att ett frysningsbeslut är långt mer ingripande än ett beslut om kvarstad eller beslag.

Förhållandena är i dag desamma som när Sanktionslagutredningen lämnade sitt betänkande och det saknas enligt vår mening anledning att göra en annan bedömning i frågan än den som Sanktionslagutredningen gjorde. Det kan i sammanhanget noteras att motsvarande beviskrav föreskrivs i den finska lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism.

När det gäller bestämmelsens närmare utformning föreslog Lagrådet 2001 formuleringen "den som skäligen kan misstänkas för att komma att begå, försöka att begå eller medverka till en terroristhandling". Sanktionslagutredningen ansåg att det fanns ett problem med en sådan avgränsning eftersom bestämmelsen inte uttryckligen skulle omfatta personer som skäligen kan misstänkas för att ha begått ett terroristbrott eller ens de som är åtalade för eller rent av dömda för ett sådant brott. Det vore enligt utredningen orimligt om den som är föremål för en polisutredning om terroristbrott eller som nyligen dömts för ett sådant brott inte skulle omfattas av frysningsbestämmelserna. Utredningen föreslog därför att bestäm-

melsen skulle ha formuleringen ”någon som skäligen kan misstänkas för att ha begått, planera att begå, försöka att begå eller medverka till terroristbrott enligt lagen om straff för terroristbrott”.

Enligt vår mening bör den föreslagna lagen kopplas till samtliga gärningar som i dag är straffbelagda i terroristbrottslagen, rekryteringslagen och finansieringslagen. Bestämmelsen bör därför utformas på så sätt att ett beslut ska gälla den som skäligen kan misstänkas för handlingar som utgör brott enligt någon av de tre angivna lagarna.

Beträffande frågan om ett frysningsbeslut även ska kunna meddelas för någon som har åtalats eller dömts för sådan brottslighet och hur länge beslutet i så fall ska kunna bestå gör vi följande överväganden. Ett beslut om frysning har till syfte att förhindra att tillgångar kommer till användning för terrorismändamål. Som nämnts ansåg Sanktionslagutredningen att också den som har begått ett terroristbrott och dömts skulle omfattas av frysningsbestämmelserna. Vid EU:s genomförande av resolution 1373 (2001) inkluderar man bland frysningskriterierna i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp att det pågår ett rättsligt förfarande på grund av misstanke om terroristbrott eller att det finns en dom på sådan brottslighet. Det råder alltså en samsyn bland EU:s medlemsstater att frysningsmekanismen i resolution 1373 (2001) även ska tillämpas i de situationer då någon har begått terroristbrott och sedermera åtalats och dömts för detta. Även den finska lagen om frysning av tillgångar i syfte att bekämpa terrorism möjliggör frysning för någon som har åtalats och dömts för terroristbrott. Eftersom resolution 1373 (2001) syftar till att förhindra terrorism torde tanken bakom dessa ställningstaganden vara att risken för att personen i fråga framöver kommer att använda sina tillgångar för terrorismändamål inte per automatik upphör bara för att vederbörande har åtalats eller dömts för brott. I ljuset av det anförda bör den föreslagna lagen om frysning även gälla personer som har åtalats eller dömts för brott enligt terroristbrotts-, finansierings-, eller rekryteringslagen.

Beträffande frågan hur länge beslutet om frysning ska gälla efter en meddelad dom bör vissa paralleller kunna dras till ett av straffstadgandena i finansieringslagen. Sedan 2016 är det straffbart att finansiera en person eller sammanslutning av personer som t.ex. begår terroristbrott, oavsett syftet med finansieringen. I förarbetena till bestämmelsen diskuterades när en person upphör att vara en

person som ”begår terroristbrott”. Det konstaterades att frågan måste avgöras med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet men att 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 (prop. 2015/16:78 s. 68). Eftersom frysningsbestämmelsen syftar till att förhindra brott bör motsvarande kriterier kunna användas vid bedömningen av hur länge ett frysningsbeslut ska bestå.

### *EU-interna respektive EU-externa terrorister och terroristorganisationer*

Det finns ingen klar definition av EU-interna respektive EU-externa terrorister och terroristorganisationer. Den föreslagna lagen gör inte heller någon åtskillnad dem emellan. Ett frysningsbeslut ska enligt huvudregeln meddelas om förutsättningar för ett beslut föreligger, oavsett om det rör sig om en EU-intern eller EU-extern person, grupp eller enhet, under förutsättning den beslutet berör inte redan omfattas av en EU-förordning om sanktioner.

En fråga att ta ställning till är hur de EU-interna personerna, grupperna och enheterna som förekommer i bilagan till gemensam standpunkt 2001/931/Gusp ska behandlas. Dessa är liksom de EU-externa listade i enlighet med artikel 1.4 i den gemensamma standpunkten medan det endast är de senare vars tillgångar också är frysta enligt förordning (EG) nr 2580/2001. Ett alternativt skulle vara, och det är det som har valts i Finland, att nationellt frysa tillgångar för de personer, grupper och enheter som är listade enligt den gemensamma standpunkten men som inte omfattas av förordning (EG) nr 2580/2001.

Det finns emellertid starka skäl som talar emot en sådan ”automatisk överföring”. Enligt artikel 1.6 i den gemensamma standpunkten ska namnen på de personer, grupper och enheter som finns i listan ses över med jämna mellanrum, minst en gång var sjätte månad, för att man ska försäkra sig om att det är berättigat att behålla dem i förteckningen. I tiden före Lissabonfördragets ikraftträdande gjordes regelbundet en sådan översyn avseende samtliga listade. Resultatet av en översyn av detta slag manifesterades i en gemensam standpunkt i vilken den nya listan beslutades.

I och med Lissabonfördragets ikraftträdande och införandet av artikel 75 i EUF-fördraget i december 2009 upphörde rådets regelbundna översyn av de EU-interna listade. År 2010 togs ett politiskt beslut att behålla de EU-interna listade i bilagan till den gemensamma ståndpunkten. Inga EU-interna personer eller enheter har sedan fördragets ikraftträdande lagts till eller avförts från listan. Detta torde bero på att det sedan införandet av artikel 75 i EUF-fördraget är Europaparlamentet och rådet, utanför ramen för Gusp, som har befogenhet att anta lagstiftning avseende sanktioner mot EU-interna terrorister och terroristorganisationer.

Eftersom någon översyn av listan såvitt avser de EU-interna terroristerna och terroristorganisationerna inte har skett sedan 2009 vore det orimligt att frysa deras tillgångar baserat enbart på att de finns upptagna i listan. Den föreslagna lagen möjliggör dock frysning av tillgångar även för sådana personer, grupper och enheter, exempelvis om en begäran om frysning görs från en behörig myndighet i en annan stat, se nedan 9.2.3, och förutsättningar för frysning bedöms föreligga i enlighet med lagen.

### 9.2.2 Val av beslutsmyndighet

**Förslag:** Beslut om frysning ska fattas av åklagaren.

#### Skälen för förslaget

Frågan om vem som ska anförtros uppgiften att besluta om frysning har tidigare bedömts både av Lagrådet och Sanktionslagutredningen. Lagrådet förordade i 2001 års lagstiftningsärende att Riksåklagaren skulle fatta beslut om att spärra tillgångar och att beslutet skulle underställas Stockholms tingsrätt.

Sanktionslagutredningen konstaterade att Finansinspektionen och åklagaren låg närmast till hands när det gäller val av beslutsmyndighet. Valet föll på åklagaren med motiveringen att åklagaren har en överlägsen erfarenhet av att göra bedömningar huruvida utredningen är tillräcklig för att skäligen misstanke om brott ska anses föreligga. Sanktionslagutredningen ansåg att beslutet inte behövde underställas domstol.



Eftersom en för frysningsbeslutet central fråga är huruvida det föreligger skäligen misstanke om brott bör beslut om frysning fattas av en myndighet som är väl förtrogen med sådana bedömningar. Detta talar emot Finansinspektionen som beslutsfattare. Det framstår i stället som lämpligt att uppgiften att besluta om frysning läggs på något organ inom rättsväsendet. De myndigheter som då kan komma i fråga är domstol, åklagare eller Säkerhetspolisen.

Det som talar för att välja Säkerhetspolisen som beslutsfattare är dels att Säkerhetspolisen utreder brott som kan föranleda ett frysningsbeslut, dels att myndigheten samarbetar med andra länders säkerhets- och polisorganisationer, från vilka en begäran om frysning skulle kunna tänkas inkomma. Detta skulle möjliggöra en snabb beslutsprocess. Det som talar emot Säkerhetspolisen som beslutsfattare är att det inte finns några direkt jämförbara frågor som Säkerhetspolisen för närvarande har beslutanderätt i. Mot denna bakgrund och med hänsyn till ett frysningsbesluts ingripande karaktär får det anses mer lämpligt att beslutet läggs på en åklagare eller allmän domstol.

Frysning utgör inte en straffprocessuell tvångsåtgärd men uppvisar likheter med åtgärder som beslag och kvarstad. Beslut om beslag fattas normalt under förundersökningen av polis eller åklagare medan beslut om kvarstad fattas av domstol. I avvaktan på rättens beslut om kvarstad får åklagaren dock ta egendom i förvar. 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 emot att i vart fall grundbeslutet om frysning ska fattas av domstol och talar i stället för att beslutet bör anförtros åklagaren.

Det finns förvisso situationer där domstol med mycket kort varsel har att fatta beslut efter ansökan av åklagare. Så är exempelvis fallet med vissa hemliga tvångsmedel. Ett sådant system är emellertid inte jämförbart med ett beslut om frysning. De hemliga tvångsmedlen intar en särställning bland de straffprocessuella tvångsmedlen eftersom tvångsmedlens hemliga karaktär medför att de som utsätts för dem inte kan ifrågasätta tillämpningen av tvångsmedelsanvändningen. Systemet kring de hemliga tvångsmedlen måste därför vara omgärdat av flera rättssäkerhetsgarantier, dels i syfte att skydda

den enskildes personliga integritet, dels för att säkerställa att åtgärderna inte missbrukas. Skyddet mot missbruk av tvångsmedel som inte är hemliga, t.ex. beslag, ligger till viss del i att den som utsätts för tvångsmedlet är eller blir medveten om åtgärden och kan få den prövad av domstol eller på annat sätt.

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 komma att förlora en överklagandeinstans. Ett alternativ vore att domstolen fattar ett interimistiskt beslut, att den beslutet berör ges möjlighet att yttra sig och att sammanträde därefter hålls med båda parter närvarande innan rätten fattar slutligt beslut i frågan. Att hålla två sammanträden, ett inför det interimistiska beslutet och ett inför det slutliga beslutet är knappast resursmässigt försvarbart. Även detta talar emot att grundbeslutet fattas av domstol. Uppgiften att fatta beslut om frysning bör i stället anförtros åklagaren.

Nästa fråga att ta ställning till blir då om åklagarens beslut bör underställas domstols prövning eller om sådan prövning bör ske först efter överklagande av den beslutet berör.

Ett beslut om beslag prövas av domstol på begäran av den som beslutet berör. Har åklagaren däremot tagit egendom i förvar eller beslutat att egendomen ska förbli i förvar, ska han eller hon så snart som möjligt och senast fem dagar därefter till rätten ge in en framställning om kvarstad. Görs inte en sådan framställning, ska egendomen omedelbart återställas. Ett beslagsbeslut leder således endast till domstolsprövning om den som berörs av beslutet begär det, medan ett förvarsbeslut alltid ska underställas rättens prövning.

Såväl beslagsbeslut som beslut om förvar skiljer sig från ett frysningsbeslut eftersom beslut om beslag respektive förvar innebär att egendom har säkrats redan vid beslutstillfället. Det har alltså skett ett reellt ingrepp i den enskildes egendom. Vid ett frysningsbeslut har egendom ännu inte säkrats. Beslutet kan komma att bli

mycket ingripande för den som är bosatt och har tillgångar här i landet. Beslutet kan emellertid också komma att riktas mot personer som varken är bosatta eller har tillgångar här. Frysningsbeslutet kommer i dessa fall oftast att sakna betydelse för dem, även om tillhandahållandeförbudet skulle kunna få en viss påverkan. Det får trots allt antas att få av dessa kommer att överklaga besluten. Det finns inte anledning att belasta domstolsväsendet med dessa ärenden. Rättssäkerhetsaspekterna bör i stället kunna tillgodoses genom en rätt till domstolsprövning av åklagarens beslut genom överklagande som är oinskränkt i tiden, med ett skyndsamt förfarande och en rätt till rättsligt biträde.

Sammantaget menar vi att den beslutsordning som vi förordar inte bara är effektiv sett ur åklagarens perspektiv utan också uppfyller de rättssäkerhetsaspekter vi har berört tidigare. För åklagarens del innebär det att han/hon har full kontroll över de olika instrument som står till buds när det gäller att förhindra och bekämpa terrorismen. Det ger en möjlighet att välja vilken väg man ska gå fram och att anpassa tidpunkten för olika åtgärder, allt i syfte att uppnå bästa tänkbara resultatet i verksamheten. Genom möjligheten att överklaga åklagarens beslut till allmän domstol skapas vidare en ordning som innebär att beslutet kan komma att överprövas av två rättsliga instanser. Det är i sammanhanget värt att framhålla att domstolarna vid denna prövning givetvis har att beakta inte bara det som har legat till grund för åklagarens beslut utan också de omständigheter den misstänkte tillfört ärendet. Det blir med andra ord ett både rättssäkert och ändamålsenligt förfarande.

### 9.2.3 Förfarandet hos åklagaren

**Förslag:** 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 för ett beslut om frysning föreligger får åklagaren även fatta beslut på begäran av behörig myndighet från en annan stat.

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

### Skälen för förslaget

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 föremål för frysning. Åtgärden kan inte vidtas dolt. Med anledning av vårt förslag om vad som ska krävas för att ett frysningsbeslut ska meddelas kan personen också vara misstänkt för brott, t.ex. stämpling till terroristbrott eller brott mot lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. Tidpunkten för när kriterierna för frysning är uppfyllda kommer inte alltid att sammanfalla med tidpunkten för att delge misstanke om brott. Det kan därför ofta finnas skäl att avvakta med ett frysningsbeslut till dess att det kan meddelas utan att det äventyrar fortsatt utredning eller lagföring av brottet. Det kan också vara så att den brottslighet som föranleder ett frysningsbeslut har kopplingar till annan brottslig verksamhet, utan att den senare är en del av den förundersökning som rör det som föranlett beslut om frysning. Det kan handla om annan brottslig verksamhet som bedrivs av den person vars tillgångar blir föremål för frysning, t.ex. vapen-, förmögens- eller narkotikabrott eller brottslighet som hänger samman med terroristbrottsligheten på annat sätt. Det kan också handla om en separat förundersökning, eller om ett underrättelseärende med syfte att förhindra t.ex. terroristbrott. Det kan vidare handla om ytterligare en förundersökning avseende terroristbrott eller brott enligt finansierings- eller rekryteringslagen. Om det i denna ytterligare förundersökning finns en skäligen misstänkt kommer denna person att kunna bli föremål för ett separat frysningsbeslut, och då kommer behovet av att inte blotta information om den förundersökningen att kunna bli tillgodosett i det frysningsärendet. Finns det däremot inte någon skäligen misstänkt i denna ytterligare förundersökning behöver förundersökningen ändå kunna skyddas genom den ventil som vi föreslår. Eftersom vårt författningsförslag innebär att beslut om frysning inte är fakultativt utan ska meddelas när vissa förutsättningar är uppfyllda är det 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. En förutsättning för att avvakta med ett frysningsbeslut är dock just att frysningsbeslutet kan äventyra andra brottsbekämpande åtgärder. Enbart det faktum att annan brottsbekämpande verksamhet avseende terroristbrottslighet eller sammanhängande brottslighet pågår är således inte tillräckligt för att avvakta med beslut om frysning.

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. Åklagaren bör därför ha befogenhet att, när de angivna förutsättningarna är uppfyllda, fatta ett beslut om frysning på begäran av en behörig myndighet i en annan stat. Detta bör anges uttryckligen i lagtexten.

#### *Kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar och delgivning av beslutet*

För att ett beslut om frysning ska få full effekt och då en överträdelse av ett beslut om frysning är straffsanktionerad för alla och envar krävs att beslutet omgående blir känt. Frågan är hur ett sådant tillkännagivande bör göras. Frysningsbeslut på EU-nivå som fattas med stöd av förordning (EG) nr 2580/2001 avseende genomförande av resolution 1373 (2001) gäller från och med dagen för införandet i Europeiska Unionens officiella Tidning (EUT). Överträdelser av ett sådant frysningsbeslut är straffsanktionerat i enlighet med 8 § sanktionslagen. På motsvarande sätt bör ett beslut om frysning enligt den föreslagna lagen utan dröjsmål kungöras i Post- och Inrikes Tidningar. Härigenom får beslutet anses ha kommit till tredje mans kännedom.

Den beslutet avser ska därutöver delges beslutet.

## 9.2.4 Upphävande och omprövning

**Förslag:** Om det inte längre finns skäl för ett beslut om frysning ska beslutet genast 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 Europeiska Unionen. Ett beslut om hävning ska utan dröjsmål kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och delges den som beslutet avser.

Åklagaren ska ompröva beslutet om frysning var sjätte månad. Dessutom ska åklagaren utan dröjsmål ompröva ett frysningsbeslut om de behöriga myndigheterna i en annan stat, vars begäran ligger till grund för beslutet, begär upphävande av beslutet, eller om den som är föremål för beslutet begär omprövning och det inte är uppenbart att skäl för omprövning saknas.

### Skälen för förslaget

Ett beslut om frysning ska genast hävas om det inte längre finns skäl för beslutet. Har ett beslut om frysning fattats avseende en person, grupp eller enhet som sedermera blir föremål för en EU-förordning om frysning av tillgångar, följer av EU-rättens företräde att det nationella frysningsbeslutet ska hävas.<sup>7</sup> För att den som är föremål för beslutet och allmänheten ska få kännedom om att beslutet har upphävts ska detta utan dröjsmål kungöras i Post- och Inrikes Tidningar och delges den som beslutet avser.

Enligt FATF bör länderna överväga att införa regler för periodisk översyn av frysningsbeslut.<sup>8</sup>

Bestämmelser om en sådan översyn finns exempelvis i artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp. Enligt artikeln ska namnen på de personer och enheter som finns upptagna på EU:s terroristlista med jämna mellanrum, minst en gång var sjätte månad, ses

<sup>7</sup> Detta följer av artikel 288.2 i EUF-fördraget, som föreskriver att unionsförordningar till alla delar är bindande och direkt tillämpliga, vilket enligt fast rättspraxis utesluter att parallella nationella bestämmelser antas eller behålls.

<sup>8</sup> FATF International Best Practices on Targeted Financial Sanctions Related to Terrorism and Terrorism Financing 2013, Rekommendation 6, punkten 31.

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 föreligger. Ett system med regelbunden över- syn eller omprövning får emellertid ses som en ökad rättssäker- hetsgaranti för den enskilde, särskilt som ett beslut om frysning inte är begränsat i tiden. Motsvarande reglering bör därför införas i den föreslagna lagen.

Utöver den periodiska översynen bör även ett beslut omprövas om de behöriga myndigheterna i en annan stat, vars begäran ligger till grund för beslutet, begär upphävande av beslutet, eller om den som är föremål för beslutet begär omprövning och det inte är uppen- bart att skäl för omprövning saknas. Det ligger i sakens natur att det inte är nödvändigt att ompröva ett beslut om beslutet är före- mål för rättens prövning.

### 9.2.5 Överklagande och offentligt biträde

**Förslag:** Ett beslut om frysning ska kunna överklagas till allmän domstol. Överklagandet är inte inskränkt till viss tid. Ett över- klagande ska ske till 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. Sam- manträde ska hållas så snart det kan ske och, om det inte finns något synnerligt hinder, senast på fjärde dagen efter det att en så- dan begäran har framställts. Vid rättens handläggning av ett över- klagande gäller i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden.

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.

## Skälen för förslaget

Åklagarens beslut ska kunna överklagas till domstol. I likhet med vad som gäller bl.a. vid beslut om häktning bör möjligheten att överklaga inte vara inskränkt till viss tid. Eftersom en bedömning av beslutets riktighet förutsätter erfarenhet och kompetens i fråga om misstankebedömningar bör åklagarens beslut överklagas till allmän domstol. Frågan är om överklagandena bör koncentreras till en särskild domstol eller om mer generella forumregler bör gälla. Sanktionslagutredningen föreslog att frysningsbeslut skulle överklagas till Stockholms tingsrätt med hänvisning till att antalet överklaganden kunde förutsättas bli mycket begränsat. Stockholms tingsrätt tillstyrkte en sådan ordning i sitt remissvar.

En allmän utgångspunkt är dock 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. Så kan t.ex. vara fallet när det finns behov av extra stor skyndsamtighet eller extra stor eller annan kompetens beträffande en viss måltyp (se SOU 2010:44 s. 377 f.). Som framgår av redogörelsen i kapitel 11 uppskattar vi, i likhet med Sanktionslagutredningen, att antalet överklagade beslut kommer att bli begränsat. Enbart denna omständighet kan emellertid inte ensamt vara avgörande för att specialdestinera överklagandena till en viss domstol. Det domstolen har att bedöma vid ett överklagat beslut om frysning är i huvudsak om det föreligger skäligen misstanke om brott. Det krävs således ingen specialistkunskap för den bedömningen. Det finns enligt vår mening inte heller några andra tungt vägande skäl som talar för att koncentrera överklagandena till en viss domstol. Överklagandena bör därför kunna hanteras av samtliga allmänna domstolar. I frågan om vilken tingsrätt som ska överpröva åklagarens beslut är det lämpligt att välja den tingsrätt som är behörig att handlägga ett åtal avseende de brottsmisstankar som beslutet om frysning grundar sig på. Om beslutet går tillbaka på en dom bör den tingsrätt som har dömt i målet vara behörig att pröva ett överklagande av beslutet. Grundar sig beslutet på en utländsk dom är det nödvändigt att i lagen utse en behörig tingsrätt eftersom det saknas anknytning till någon bestämd domstol här i landet. Vi har stannat för att föreslå att denna uppgift läggs på Stockholms tingsrätt.



När det gäller frågan vilken processordning som ska gälla vid domstolens handläggning av ett överklagande föreslog Sanktionslagutredningen att lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen) skulle tillämpas. Ett förfarande enligt ärendelagen är mindre formbundet än rättegångsbalkens regelsystem och möjliggör ett snabbt och enkelt förfarande, vilket är till fördel avseende den nu föreslagna frysningsbestämmelsen. Mot bakgrund av ett frysningsbesluts ingripande karaktär föreslår vi dock att lagen kompletteras med regler som förstärker rättssäkerheten för den beslutet berör. Enligt förslaget ska sammanträde således alltid hållas om en part begär det och sammanträdet ska som huvudregel äga rum inom fyra dagar från det att en sådan begäran framställdes. Därtill bör som regel ett offentligt biträde förordnas av rätten för en enskild part som överklagar ett frysningsbeslut. En ansökan om förordnande av offentligt biträde ska ges in till den tingsrätt som har att pröva överklagandet av beslutet.

### 9.2.6 Undantag från ett frysningsbeslut

**Förslag:** Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få medge undantag från ett frysningsbeslut när det är nödvändigt för att tillgodose grundläggande behov eller, i särskilda fall, för att betala extraordinära kostnader. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela kompletterande föreskrifter om undantag från ett frysningsbeslut.

#### Skälen för förslaget

Sanktionsregimer som innehåller frysningsbestämmelser innehåller regelmässigt även möjligheter att erhålla 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 1267-regimen men medlemsstaterna anmodas att beakta bedömningarna i resolutionen vid genomförandet av resolution 1373 (2001). Prin-

ciperna bör alltså gälla även i 1373-regimen. Detta bekräftas också i FATF:s tolkningsnot D.10 till rekommendation 6.

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 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.

Eftersom Sveriges huvudsakliga genomförande av resolution 1373 (2001) sker genom förordning (EG) nr 2580/2001 bör undantagsreglerna i den föreslagna lagen utformas med utgångspunkt i undantagsreglerna i förordningen.

### 9.2.7 Straffrättsligt ansvar, domsrätt och åtalsprövning

**Förslag:** Den som uppsåtligen bryter mot ett beslut om frysning 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 inte dömas till ansvar. Till ansvar ska inte heller dömas för anstiftan av eller medhjälp till en i övrigt straffbelagd gärning som avses i bestämmelsen.

Brott som har begåtts utomlands av svenska medborgare ska falla under svensk jurisdiktion även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig och trots 2 kap. 5 a § första och andra stycket.

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

## Skälen för förslaget

Resolution 1373 (2001) uppställer inget krav på att en överträdelse av ett frysningsbeslut ska föranleda ett 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. Ett effektivt genomförande av ett frysningsbeslut torde vidare förutsätta att överträdelser kan föranleda ett straffrättsligt ansvar. Ett straffstadgande utformat i huvudsaklig överensstämmelse med sanktionslagens straffstadgande bör därför införas i den föreslagna lagen.

När det gäller frågan om domsrätt bör även denna utformas med ledning av sanktionslagen. Enligt 2 kap. 2 § första stycket 1 och 3 brottsbalken är svensk domstol behörig att döma för brott som begåtts utomlands av svenska medborgare, av utlänning med hemvist i Sverige och av utlänning som finns i Sverige om det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. Regleringen förutsätter enligt andra stycket att gärningen inte är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten (dubbel straffbarhet) eller, om den har begåtts inom ett område som inte tillhör någon stat, att svårare straff än böter kan följa på gärningen. I 3 § kompletteras dessa regler med bestämmelser som ger möjlighet till universell jurisdiktion för vissa brott. Universell jurisdiktion innebär att svenska domstolar har möjlighet att lagföra ett brott oavsett var det har begåtts och oavsett vem som har begått det. I 5 a § regleras frågan i vilken utsträckning en dom i brottmål som har meddelats utomlands ska utgöra hinder mot lagföring i Sverige för samma gärning.

Enligt sanktionslagen är brott mot sanktionslagen begångna utomlands av svensk medborgare undantagna kravet på dubbel straffbarhet. Brott mot sanktionslagen är också undantaget en utländsk brottmålsdoms hinderverkan mot lagföring i Sverige. 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, bör motsvarande reglering som i sank-

tionslagen införs i lagen om frysning av tillgångar. Detsamma gäller den regel om särskild åtalsprövning som återfinns i sanktionslagen.

### 9.2.8 Förverkande

**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 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 lagen, 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.

#### Skälen för förslaget

Samma förverkanderegeln som finns i sanktionslagen bör införas i den föreslagna lagen.

### 9.2.9 Underrättelse till Utrikesdepartementet

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

#### Skälen för förslaget

Utrikesdepartementet är ansvarigt för sanktionssamordningen i Sverige. Det är därför angeläget att Utrikesdepartementet underrättas om beslut enligt 3 och 5 §§ i den föreslagna lagen. Det ankommer därefter på Utrikesdepartementet att rapportera vidare till relevanta aktörer.

### 9.2.10 Skadestånd

**Bedömning:** Det finns inte skäl att införa en mera långtgående rätt till skadestånd vid felaktiga frysningsbeslut än vad som följer av skadeståndslagen.

#### Skälen för bedömningen

I remissvaren över Sanktionslagutredningens betänkande framhöll några remissinstanser att frågan om möjligheten till ersättning för den skada som ett felaktigt frysningsbeslut kan leda till borde ha utretts. Det finns mot denna bakgrund och de allvarliga konsekvenser ett frysningsbeslut kan leda till skäl att analysera vilka bestämmelser om ersättning som skulle kunna bli aktuella vid ett felaktigt frysningsbeslut samt om det finns skäl att särreglera skadestandsfrågan.

Bestämmelser som 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 3 kap. 2 § skadeståndslagen ska staten ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i sådan verksamhet som staten svarar för. Ersättning för personskada innefattar inte bara ekonomisk skada, utan även ideell skada i form av sveda och värk. Staten är också skyldig att ersätta skada på grund av att någon annan kränks genom fel eller försummelse vid sådan myndighetsutövning. Med kränkning avses enligt 2 kap. 3 § skadeståndslagen att någon allvarligt kränker någon annan genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes frihet, frid eller ära.

När det gäller prövningen av om skadestandsgrundande fel eller försummelse har förekommit från en myndighets sida ska bedömningen ta sin utgångspunkt i vad som rimligen kan fordras av myndigheten med hänsyn till verksamhetens art och ändamål (prop. 1989/90:42 s. 14 f.). Det betyder att hänsyn tas till sådana förhållanden som att ett beslut har varit brådskande eller rört en juridiskt invecklad fråga. Myndighetens handlande ska värderas ur allmänhetens synvinkel. Det avgörande blir därför de krav på rätts-säkerhet, noggrannhet och korrekt handläggning som den enskilde

rimligen har kunnat ställa i den aktuella situationen. Om myndigheten har brutit i något av dessa avseenden hjälper det därför inte att man från det allmännas sida kan åberopa särskilda förhållanden som gör handlandet i viss mån ursäktligt, t.ex. att felet har berott på tjänstemannens bristande erfarenhet, höga arbetsbörda eller hastigt påkomna sjukdom (a. prop. s. 15).

Det är den skadelidande som ska bevisa att vållande föreligger. I princip lär det räcka med att den enskilde påvisar att ett fel har förekommit som är så allvarligt att det får anses bero på oaktsamhet från myndighetens sida. Han eller hon behöver således inte visa exakt vad oaktsamheten har bestått i (förbiseende i lagregel, misstag om faktiska förhållanden etc.).

Det finns i ett par fall regler som innebär att staten svarar för skada oberoende av vållande.

Enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövande och andra tvångsåtgärder har staten ett strikt skadeståndsansvar bl.a. i det fallet när den som har varit häktad på grund av misstanke om brott frikänns från ansvar för brottet. Lagen gäller också under vissa förutsättningar den som på grund av misstanke om brott under minst 24 timmar i sträck har varit anhållen eller varit underkastad reseförbud eller anmälningsskyldighet, intagen för rättspsykiatrisk undersökning eller tagen i förvar av befälhavare på fartyg eller luftfartyg. Ersättning kan lämnas för utgifter, förlorad arbetsförtjänst, intrång i näringsverksamhet och lidande. Om den skadelidande har anspråk på ersättning för person- eller sakskada måste talan mot staten grundas på 3 kap. 2 § skadeståndslagen om fel och försummelser vid myndighetsutövning. Staten kan också bli skadeståndsskyldig enligt 21 § lagen om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter. Statens ansvar enligt den lagen är strikt. Om ett beslut om betalningssäkring har meddelats, t.ex. för en fordring som inte är fastställd och fordringen senare inte slutligt fastställs, har gäldenären rätt till ersättning av staten för ren förmögensskada som tillfogats genom åtgärden.

När det gäller övriga tvångsåtgärder än de som omfattas av lagen om ersättning vid frihetsberövande och andra tvångsåtgärder har den allmänna regeln om skadeståndsskyldighet för staten ansetts vara tillräcklig.

Frågan om det allmänna borde åläggas ett strängare skadeståndsansvar än enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen även såvitt gäller ”ekonomiska” tvångsmedel har tidigare övervägts (se SOU 1993:55). Något sådant utvidgat ansvar i fråga om skador orsakade av beslag och kvarstad m.m. föreslogs inte. Som skäl för bedömningen angavs dels att tvångsmedel i form av beslag och kvarstad inte innebär ett ingrepp i någon grundlagsskyddad rättighet vilket frihetsinskränkningar gör, dels att beslag och kvarstad inte är riktat mot den enskildes personliga integritet, även om ett felaktigt förordnande som beslag eller kvarstad kan åsamka den enskilde besvär eller skada. Ytterligare ett skäl som ansågs tala mot en utvidgad rätt till skadestånd vid just beslag och kvarstad och liknande tvångsmedel var att sådana ”ekonomiska” tvångsmedel har stora likheter med andra rättsinstitut som förekommer i svensk rätt. Som exempel angavs att ett försättande i konkurs, att få sin egendom utmätt eller omhändertagen på grund av ett handräckningsbeslut torde för den enskilde kunna vara lika ingripande som att exempelvis få den belagd med kvarstad. Som andra liknande åtgärder nämndes också varumärkeslagens regler att vid vite förbjuda användningen av visst kännetecken eller förordna att egendom ska ändras eller förstöras, åtgärder som kan ses som olika former av tvångsmedel. För dessa rättsinstitut finns det ingen skadeståndsrättslig särreglering. Det framhölls också att ett beslut om kvarstad eller beslag, liksom ett utmätningsbeslut eller en dom som ålägger betalningsskyldighet, kan upphävas efter överklagande. Detta ger den enskilde möjlighet att få till stånd en rättelse av ett felaktigt avgörande och vederbörande kan därjämte vara berättigad till skadestånd av det allmänna om det har förekommit fel eller försummelser från myndighetens sida, eller av käranden eller sökanden i verkställighetsmålet (SOU 1993:55 s. 198–203).

I förarbetena till dispositionsförbudet diskuterades frågan om skadestånd vid felaktiga beslut. Därvid konstaterades det att skadeståndslagens regler om skadeståndsskyldighet för staten som huvudregel anses vara tillräcklig när det gäller tvångsmedel, utom sådana som avser frihetsberövanden. Även vid t.ex. användning av hemliga tvångsmedel gäller de generella reglerna. Vidare noterades att förslagen om dispositionsförbud och penningbeslag utgör en tämligen begränsad utvidgning av dagens möjligheter att säkra egendom inför ett framtida förverkande. Enligt regeringen saknades det därför

anledning att avvika från huvudregeln om att skadeståndslagens reglering är tillräcklig även vid dessa typer av åtgärder (prop. 2013/14:12 s. 89–90).

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. Detta skulle kunna tala för att det finns skäl att utvidga statens skadeståndsansvar vid felaktiga frysningsbeslut. Å andra sidan framgår av redogörelsen i det föregående att det finns många andra rättsinstitut, exempelvis konkurs och utmätning, för vilka ingen särskild skadeståndsreglering gäller. Ett felaktigt konkursbeslut torde kunna vara ännu mer ingripande än ett frysningsbeslut. 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. Därför finns det enligt vår mening inte tillräckligt starka skäl för att införa en särreglering av skadeståndsfrågan när det gäller felaktiga frysningsbeslut.

### 9.3 Övriga bestämmelser

**Förslag:** Det bör framgå av lagen att beslut om kvarstad, beslag och penningbeslag ska ha företräde framför beslut om frysning. Företrädet ska gälla oavsett vilket brott besluten om kvarstad, beslag eller penningbeslag är knutet till. Egendom som är tagen i beslag eller belagd med kvarstad ska också kunna förverkas.

Ett beslut om frysning kan enligt den föreslagna lagen komma att aktualiseras i situationer där ett beslut om kvarstad, beslag eller penningbeslag föreligger 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 be-



slutet 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 miss-tänktes 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 föreligga något hinder mot att så sker.

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



# 10 Interimistiska beslut om frysning

## 10.1 Behovet av interimistiska beslut

FN:s säkerhetsråds resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner ställer krav på att alla FN:s medlemsstater ska frysa penningmedel, andra finansiella tillgångar och ekonomiska resurser för de personer, grupper, företag och enheter som listats av antingen sanktionskommittén mot Isil (Daesh) och al-Qaida eller 1988-kommittén *utan dröjsmål* [vår kursivering].<sup>1</sup> För Sveriges del genomförs förpliktelsena på EU-nivå på sätt som beskrivits i kapitel 4. Under 2017 tog det 3–7 dagar för kommissionen att genomföra sanktionskommitténs mot Isil (Daesh) och al-Qaidas listningar.

När det gäller sanktioner i form av frysning av tillgångar är fördröjningen av genomförandet ett problem eftersom det, under den tid som förflyter från det att den nya sanktionslistan publiceras i New York till dess att ett EU-beslut föreligger, står de utpekade fritt att ta ut eller förfoga över tillgångar på t.ex. banker och finansinstitut inom EU-området och flytta dem till ”säkrare förvaring”.

Kravet på att tillgångar enligt 1267-regimen ska frysas ”utan dröjsmål” har av FATF tolkats som att genomförandet ska ske helst inom ett par timmar ”ideally, within a matter of hours”. FATF har vid upprepade tillfällen kritiserat Sverige för att inte uppfylla kravet på genomförande ”utan dröjsmål”, senast i den fjärde ömsesidiga utvärderingsrapporten som publicerades i april förra året.

FN:s säkerhetsråd har ställt sig bakom FATF:s rekommendation 6 och tolkningsnoterna till denna, vari inbegrips FATF:s tolkning av begreppet ”utan dröjsmål” i resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner.

---

<sup>1</sup> Detsamma gäller om listningen görs av säkerhetsrådet i någon av sanktionsregimerna.

Det står mot denna bakgrund klart att Sveriges genomförande av 1267-regimen som sker på EU-nivå inte lever upp till våra folkrättsliga förpliktelser när det gäller ett genomförande utan dröjsmål. Inte heller uppfyller vi våra åtaganden i förhållande till FATF.

I rådets riktlinjer för genomförande och utvärdering av restriktiva åtgärder (sanktioner) inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik uttalas att, om förteckningar över utpekade personer och enheter behöver uppdateras på grund av att FN har utpekat nya personer, bör de nödvändiga ändringarna av EU-rättsakterna antas så snart som möjligt. I dessa fall kan varje medlemsstat överväga möjligheten av tillfälliga nationella åtgärder med avseende på finansiella åtgärder. Av den internationella utblicken i kapitel 8 framgår att flera länder har antagit nationell lagstiftning för att åtgärda detta problem.

Sanktionslagutredningen föreslog 2006 att det skulle införas en bestämmelse i sanktionslagen enligt vilken Finansinspektionen skulle kunna besluta om tillfälliga nationella åtgärder för att genomföra FN-beslut om frysning av tillgångar fram till dess besluten genomförts av EU. I tiden därefter har kommissionen inrättat ett expressförfarande avseende de listningar som FN har gjort i fråga om Isil (Daesh) och al-Qaida i syfte att påskynda EU:s genomförande av den sanktionskommitténs listningar. Expressförfarandet har medfört att den genomsnittliga genomförandetiden har minskat något. FATF har i den senaste utvärderingsrapporten rörande Sverige påpekat att alldeles oavsett effektivitetsåtgärder kommer EU:s genomförande aldrig att kunna leva upp till kravet på ett genomförande utan dröjsmål.

Det står därmed klart att den nuvarande problematiken med en fördröjning vid genomförandet av listningar gjorda med stöd av resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner inte kommer att kunna åtgärdas på EU-nivå. Att besluten måste översättas till samtliga officiella EU-språk sätter gränser för hur snabbt ett genomförande kan ske. Det krävs därför att Sverige inför nationell reglering för att, i avvaktan på gemensamma EU-beslut, utan dröjsmål kunna genomföra FN-beslutade frysningsåtgärder i Sverige.

## 10.2 En ny bestämmelse om interimistiska beslut om frysning ska införas i sanktionslagen

**Förslag:** En ny paragraf ska införas i sanktionslagen enligt vilken Finansinspektionen tillfälligt ska besluta om frysning av tillgångar och ekonomiska resurser för personer, grupper, företag och enheter som har listats av FN:s säkerhetsråd eller en sanktionskommitté under säkerhetsrådet i en sanktionsregim som avser sådana riktade ekonomiska sanktioner.

Beslutet ska fattas utan dröjsmål och gälla fram till dess EU har genomfört listningen.

Finansinspektionen ska utan dröjsmål kungöra beslutet i Post- och Inrikes Tidningar.

Beslutet ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

### Skälen för förslaget

I dagsläget är frysning en av de mest använda sanktionsåtgärderna som beslutas av säkerhetsrådet eller en sanktionskommitté under detta. Det finns för närvarande 13 sanktionskommittéer som har till uppgift att upprätta listor över personer, grupper, företag och enheter vars tillgångar ska frysas.

För att en frysningsåtgärd ska vara effektiv krävs ett snabbt genomförande för att hindra att medel flyttas. Som framgår av den internationella utblicken i kapitel 8 har vissa länder antagit regleringar som per automatik gör ändringar i FN:s sanktionslistor gällande i landet. I Norge hänvisas exempelvis i ”Forskrift om sanksjoner mot ISIL (Da'esh) og Al-Qaida” till en hyperlänk till FN:s konsoliderade lista, vilket medför att samtliga ändringar gjorda av sanktionskommittén per automatik blir direkt gällande i Norge.

Ett sådant förfarande är inte möjligt att tillämpa i Sverige då det skulle stå i strid med den dualistiska princip som Sverige tillämpar vid genomförandet av folkrättsligt bindande förpliktelser. En sådan ordning gör det inte heller möjligt att ens göra en formell prövning av sanktionskommitténs listningar.

Det alternativ som står till buds är att genom lag uppdra åt regeringen eller en myndighet att meddela interimistiska beslut om frysning att gälla fram till dess EU:s beslut i samma fråga träder

i kraft. Precis som Sanktionslagutredningen föreslog, anser vi att en sådan bestämmelse lämpligen bör införas i sanktionslagen, eftersom denna reglerar Sveriges genomförande av internationella sanktioner, även om genomförandet 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.

När det gäller frågan vilken myndighet som är bäst lämpad att fatta sådana beslut bör, precis som Sanktionslagutredningen gjorde, 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 huvudsakligen de banker och företag som ska verkställa besluten. Mot den bakgrunden framstår Finansinspektionen, som är tillsynsmyndighet för företagen på finansmarknaden, som lämpligast att anföras uppgiften.

Enligt direktiven ska utredningen överväga om lämnade författningsförslag bör utformas så att de även täcker in bindande beslut av FN:s säkerhetsråd avseende riktade ekonomiska sanktioner inom andra sanktionsregimer än sådana som rör terrorism och finansiering av terrorism, såsom de mot Iran och Demokratiska folkrepubliken Korea.

Utöver sanktionskommittén mot Isil (Daesh) och al-Qaida och 1988-kommittén finns det för närvarande inom FN ytterligare elva 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.<sup>2</sup> EU:s genomförandetid avseende nya FN-listningar i dessa sanktionsregimer varierar. Under 2017 var det bara sanktionskommittén för Centralafrikanska Republiken och 1718-kommittén (Demokratiska folkrepubliken Korea) som listade nya personer och enheter. Det tog 5–8 dagar att genomföra besluten inom EU.

---

<sup>2</sup> Dessa är: Sanktionskommittén för Somalia och Eritrea, sanktionskommittén för Demokratiska republiken Kongo, 1518-kommittén (Irak), sanktionskommittén för Sudan, 1636-kommittén (Libanon), 1718-kommittén (Demokratiska folkrepubliken Korea), sanktionskommittén för Libyen, sanktionskommittén för Mali, sanktionskommittén för Centralafrikanska Republiken, 2140-kommittén (Yemen) och sanktionskommittén för Sydsudan. Även säkerhetsrådet självt kan besluta om nya listningar.

Sverige har kritiserats av FATF för att inte uppfylla kravet på ett genomförande "utan dröjsmål" såvitt avser sanktionsregimen för Demokratiska folkrepubliken Korea. Däremot framfördes ingen sådan kritik beträffande genomförandet av riktade ekonomiska sanktioner i sanktionsregimen mot Iran, som då fortfarande var i aktivt bruk men som sedermera i stort suspenderats. Även om genomförandetiden för EU var ungefär lika lång som beträffande Demokratiska folkrepubliken Korea, så hade nämligen EU redan autonomt listat flertalet av dem som träffades av nya FN-listningar. Effekterna av frysningsbesluten var därför redan för handen och kunde förlöpa obrutet tills EU hade gjort om sina listningar till att bli FN-baserade. Som redogjorts för i kapitel 5 har FATF inte mandat att granska hur genomförandet sker av sådana riktade ekonomiska sanktioner som beslutats inom andra FN-sanktionsregimer än dem som gäller finansiering av terrorism och icke-spridning av massförstörelsevapen. Sverige har således inte mottagit 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 som 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 dessa sanktionskommittéer, omfatta alla FN:s sanktionsregimer.

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.

När det gäller frågan om interimistiska beslut ska gå att överklaga gör vi följande överväganden. De interimistiska besluten är avsedda att gälla under kort tid. På senare tid har effektivitetsåtgärder vidtagits inom EU vilket också har lett till kortare genomförandetider. Detta medför i vissa fall att de interimistiska besluten kommer att bli mycket kortvariga. I de fall där EU:s genomförande sker inom 2–3 dagar är det orealistiskt att utgå från att det överhuvudtaget är möjligt att få till stånd en domstolsprövning under denna tid. Det måste emellertid beaktas att den genomsnittliga

genomförandetiden i dagsläget är något längre än så. Det finns inte heller några garantier för att EU:s genomföranden i alla lägen kommer att ske skyndsamt. Mot bakgrund av dessa omständigheter och åtgärdens mycket ingripande karaktär för den enskilde bör beslutet gå att överklaga. Eftersom besluten fattas av Finansinspektionen ska överklagandet ske till allmän förvaltningsdomstol.

För att Sverige fullt ut ska leva upp till de internationella förpliktelser som vi har gentemot FN och FATF ska besluten riktas mot alla och envar. Besluten ska komma allmänheten till kännedom genom att Finansinspektionen utan dröjsmål kungör dem i Post- och Inrikes Tidningar. Genom kungörelsen får ett beslut anses blivit allmänt känt. Finansinspektionens beslut blir emellertid gällande omedelbart då det har fattats. För att säkerställa att banker, andra kreditinrättningar och liknande verksamheter som står under Finansinspektionens tillsyn snabbt får kännedom om besluten får förutsättas att Finansinspektionen omgående underrättar dessa om de interimistiska besluten.

Överträdelse av beslut ska vara straffsanktionerad i sanktionslagens straffstadgande.

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



# 11 Konsekvenser av förslagen

## 11.1 Ekonomiska konsekvenser

**Bedömning:** Förslagen kan medföra vissa kostnadsökningar för Åklagarmyndigheten, Finansinspektionen samt för de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna. Kostnadsökningen bör kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag hos berörda myndigheter.

### Skälen för bedömningen

En utredning ska, enligt kommittéförordningen (1998:1474), redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i olika avseenden. Om betänkandet innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska således förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i detsamma.

I detta betänkande lämnas förslag på dels införandet av en ny lag om frysning av tillgångar, dels en ny bestämmelse om interimistiska beslut i sanktionslagen.

#### *Lag om frysning av tillgångar*

Förslaget om en ny lag om frysning av tillgångar innebär att åklagaren under vissa förutsättningar ska besluta om frysning av tillgångar. 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 domstolsväsendet beror dock i stor utsträckning på antalet beslut om frysning.

Det är svårt att med någon större säkerhet uppskatta hur många beslut om frysning som i genomsnitt kommer att fattas av åklagaren per år. Enligt lagförslaget ska ett beslut om frysning meddelas beträffande tillgångar som tillhör någon som skäligen kan misstänkas för brott enligt terroristbrotts-, rekryterings- eller finansieringslagen. Eftersom syftet med lagen är att genomföra Sveriges åtaganden enligt resolution 1373 (2001) aktualiseras emellertid inte frysning avseende tillgångar som tillhör personer, grupper och enheter med koppling till Isil (Daesh) och al-Qaida vilka omfattas av resolution 1267 (1999).

Det låter sig inte göra att 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 2018 bedömer NCT att terrorhotnivån i Sverige befinner sig på en förhöjd nivå (3), vilket innebär att terrorattentat kan ske. Bedömningen innefattar terrorhotet från 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. Daesh och al-Qaida. Terrorhotet mot Sverige från politiskt motiverad terrorism bedöms för 2018 utgöra ett lågt hot. Med politiskt motiverade terroraktörer avses i bedömningen främst individer och grupper motiverade av antingen våldsbejakande högerextrem ideologi – den s.k. vit-maktmiljön – eller våldsbejakande vänsterextrem ideologi – den s.k. autonoma miljön – i Sverige.

När det gäller svenska fällande domar som rör terrorism kan konstateras att majoriteten av dessa rör personer med kopplingar till eller inspirerade av Isil (Daesh) och al-Qaida eller förgreningar till dem.

Det största hotet mot Sverige synes således utgöras av personer med kopplingar till eller som inspireras av terrorgrupper som Isil (Daesh) och al-Qaida. Eftersom den föreslagna lagen inte tar sikte på sådana personer, grupper eller enheter förväntas antalet beslut

som kan komma att meddelas med stöd av denna lag att bli mycket begränsat.

Lagen innebär också att ett frysningsbeslut kan komma att fattas på begäran av en behörig myndighet i en annan stat. Såvitt har kunnat utredas har en sådan begäran inte mottagits hittills. Huruvida det beror på att det inte funnits något behov av att göra en sådan begäran eller om det beror på att Sverige saknat en nationell mekanism för frysning av tillgångar är svårt att bedöma. En jämförelse med Finland visar dock att det sedan 2013, då Finlands motsvarighet till den föreslagna lagen trädde i kraft, hittills inte kommit in någon begäran om frysning från en annan stat.

Mot bakgrund av att antalet beslut om frysning som kan komma att meddelas med stöd av den föreslagna lagen uppskattas bli mycket begränsat kan lagförslaget inte anses få annat än en begränsad påverkan på arbetsbördan för åklagar- och domstolsväsendet. Genomförandet av förslaget kommer således endast leda till ytterst marginella kostnadsökningar för åklagar- och domstolsväsendet. Dessa bör kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag.

### *Ny bestämmelse om interimistiska beslut i sanktionslagen*

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 utan dröjsmål måste Finansinspektionen ha en daglig bevakning av FN:s sanktionslistor. 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 13 sådana sanktionsregimer. 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. Under 2017 skedde nya

listningar i tre av dem. Sanktionskommittén för Centralafrikanska Republiken listade en person vid ett tillfälle och säkerhetsrådet beslutade om listning i sanktionsregimen för Demokratiska folkrepubliken Korea vid fyra tillfällen. Den sanktionsregim i vilken flest nya listningar sker är sanktionsregimen mot Isil (Daesh) och al-Qaida. Under 2016 och 2017 beslutade sanktionskommittén att lägga till namn på listan vid totalt tio tillfällen. Åren dessförinnan var aktiviteten något högre. Mellan 2010–2015 gjordes mellan 6–13 listningar per år. Beträffande 1988-kommittén har inga nya listningar gjorts sedan 2015. Då fattades beslut om listning vid två tillfällen. Det går inte att förutspå hur många beslut som de 13 nuvarande sanktionskommittéerna kommer att fatta framöver. Det förefaller emellertid inte orimligt att räkna med att antalet interimistiska beslut per år kommer att uppgå till runt 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 samt att det finns en redan antagen EU-förordning som omfattar sanktionsregimen i fråga.

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

## 11.2 Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet och brottsligheten

**Bedömning:** Förslaget bör få viss positiv effekt för det brottsförebyggande arbetet och bör kunna leda till en viss minskning av brottsligheten på terrorismområdet.

### Skälen för bedömningen

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 terrorism. Huruvida frysningsåtgärder verkligen förhindrar terrorism och terroristattentat är inte helt lätt att be-

döma. Det internationella samfundet har emellertid ansett att sådana åtgärder, i kombination med många andra, är nödvändiga i kampen mot terrorism.

Under utredningens gång har från Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen framhållits att frysning i vissa fall skulle kunna få negativa konsekvenser för det brottsförebyggande och brottsutredande arbetet. Den främsta anledningen till detta är att ett frysningsbeslut enligt huvudregeln utan dröjsmål ska meddelas när en person skälig kan misstänkas för brott enligt någon av terroristbrotts-, rekryterings- eller finansieringslagen och att ett sådant beslut omedelbart blir offentligt. Genom beslutet om frysning får alltså den misstänkte kännedom om de brottsmisstankar som riktas mot honom eller henne, vilket kan äventyra pågående utrednings- eller under rättelsearbete eller annars påverka möjligheterna att förhindra brott. För att minimera risken för sådana negativa konsekvenser innehåller lagförslaget en bestämmelse som gör det möjligt för åklagaren att under vissa förhållanden avvakta med att meddela ett beslut om frysning.

### 11.3 Konsekvenser i övrigt

<p><b>Bedömning:</b> Förslagen bedöms inte medföra några nämnvärda konsekvenser i övrigt.</p>
---

#### Skälen för bedömningen

Förslagen får ingen betydelse i fråga om jämställdheten mellan män och kvinnor. Inte heller påverkar de möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.



## 12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Förslag och bedömning:** De föreslagna ändringarna bör träda i kraft den 1 juli 2019. Något behov av övergångsbestämmelser föreligger inte.

### Skälen för förslaget och bedömningen

Den nya lagstiftningen bör träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet, beredningen inom Regeringskansliet samt riksdagsbehandlingen bör de nya bestämmelserna kunna träda i kraft vid halvårsskiftet 2019. Något behov av övergångsbestämmelser föreligger inte.





# 13 Författningskommentar

## 13.1 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).*

*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 penningtvåtsbrott 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.*

Paragrafens *första stycke* anger syftet med lagen, nämligen att genomföra punkterna 1 c och d i FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) i Sverige. Resolution 1373 (2001) är inte tillämplig på fall som omfattas av åtgärder enligt resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner varför lagen inte tar sikte på de personer, grupper och enheter som har koppling till Isil (Daesh) och al-Qaida eller till talibanerna i Afghanistan.

I paragrafens *andra stycke* föreskrivs att lagen inte gäller de fysiska eller juridiska personer, grupper och enheter som omfattas av frysningsåtgärder enligt en EU-förordning om ekonomiska sanktioner. Bestämmelsen återspeglar förhållandet att EU-rätten har företräde framför nationell rätt.

Av paragrafens *tredje stycke* framgår att beslut i brottmål om kvarstad och beslag samt beslut om penningbeslag enligt lagen (2014:307) om straff för penningtvåtsbrott och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall

har företräde framför ett beslut enligt lagen. Företrädet gäller oavsett för vilket brott ett beslut om kvarstad, beslag eller penningbeslag har fattats eller när beslutet har fattats i förhållande till ett beslut enligt lagen. Företrädet innebär också att egendom ska kunna förverkas utan att ett beslut enligt denna lag hindrar det. För de närmare motiveringarna i denna del hänvisas till allmänmotiveringen (avsnitt 9.3).

### *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.*

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.1.

I paragrafen definieras vad som avses med det i lagen centrala begreppet ”frysning”. Definitionen är densamma som i 2 § i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner.

Frysningsbegreppet omfattar, i enlighet med en vedertagen definition i internationella instrument på sanktionsområdet, olika tänkbara förfaranden med tillgångar och ekonomiska resurser.

Vad som avses med begreppen ”tillgångar”, ”ekonomiska resurser” och ”frysning av tillgångar” beskrevs i prop. 2009/10:97, s. 23 i samband med att frysningsbegreppet infördes i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner enligt följande.

Med *tillgångar* avses finansiella tillgångar och ekonomiska förmåner av alla slag, inbegripet men inte begränsat till

- kontanter, checkar, penningfordringar, växlar, betalningsorder och andra betalningsinstrument,
- inlåning hos finansinstitut eller andra enheter, kontotillgodohavanden, skuldebrev och skuldförbindelser,
- börsnoterade och 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,

- rembursar, fraktsedlar och pantförskrivningar, och
- sådana dokument som utgör bevis på andelar i tillgångar eller andra finansiella resurser.

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* ska för det första förstås förbud mot förfogande över och tillhandahållande av tillgångar, 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.

För det andra ska frysning omfatta förbud mot förfogande över och tillhandahållande av ekonomiska resurser, inbegripet försäljning, uthyrning eller inteckning, för att erhålla tillgångar, varor eller tjänster. Inte heller i denna del är det fråga om någon uttömmande uppräkningslista, utan just om exempel.

Egendom som omfattas av ett sådant särskilt tillstånd (undantag) som avses i 8 § i den föreslagna lagen är undantagen från frysningsåtgärden. Detta kommer till uttryck i definitionen av frysningsbegreppet, genom att detta definieras som begränsat till förfaranden som inte omfattas av 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.

Paragrafen behandlar förutsättningarna för ett beslut om frysning och innebörden av detta. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.1.

Enligt *första stycket* ska ett beslut om frysning meddelas beträffande någon som skäligen kan misstänkas för sådana handlingar som utgör brott enligt terroristbrottslagen, rekryteringslagen eller finansieringslagen. Misstankegraden måste alltså i vart fall nå upp till skäligen misstanke för att ett beslut om frysning ska kunna meddelas. Det finns dock inget som hindrar att beslut meddelas vid en högre misstankegrad, t.ex. efter det att åtal har väckts.

I linje med vad som följer av resolution 1373 (2001) och den gemensamma ståndpunkten 2001/931/Gusp ska ett beslut också kunna meddelas om någon har dömts för brott enligt någon av de tre lagarna. Detta torde visserligen få begränsad betydelse för tillämpningen av bestämmelsen såvitt avser misstänkta i Sverige. Däremot torde bestämmelsen få betydelse för möjligheten att, i enlighet med våra internationella förpliktelser, kunna meddela ett frysningsbeslut på begäran av en behörig myndighet i en annan stat. Betydelsen av att ett frysningsbeslut har meddelats i fråga om den som har dömts för ett terroristrelaterat brott berörs nedan i kommentaren till 5 §.

Paragrafens *andra stycke* tar sikte på tillgångar som på ett eller annat sätt har anknytning till den som kan misstänkas för någon form av terroristbrott, antingen genom ägande, kontroll eller avkastning av egendom som faller in under dessa kategorier.

Ett frysningsbeslut torde i de allra flesta fall avse fysiska personer. Den internationella regleringen omfattar emellertid även juridiska personer, grupper eller enheter. Förslaget bygger på denna förutsättning såtillvida att ett beslut ska kunna riktas också mot en ”grupp” eller ”enhet”. Vad som faller in under dessa begrepp och hur de passar in i den svenska rättsordningen har utförligt behandlats i betänkandet från Sanktionslagutredningen (SOU 2006:41 s. 223 f.). Utredningen drog där slutsatsen att det är nödvändigt att utforma lagstiftningen på ett sådant sätt att den – även om situationen inte

torde vara särskilt frekvent – träffar och möjliggör beslut också beträffande andra än enskilda fysiska personer.

Utformningen av bestämmelsen återspeglar frysningsbeslutets två sidor. Det riktar sig å ena sidan mot den som äger, kontrollerar egendom etc. mot att förfoga över tillgångar och ekonomiska resurser. Men det innebär å den andra sidan ett förbud riktat mot envar att tillhandahålla tillgångar eller ekonomiska resurser till någon som omfattas av ett frysningsbeslut. Detta förtydligas i paragrafens *tredje stycke*.

### *Förfarandet hos åklagaren*

*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.*

Av bestämmelserna i denna paragraf framgår förfarandet vid meddelande av ett beslut om frysning. Övervägandena behandlas i avsnitt 9.2.3.

I *första stycket* anges att det är åklagaren som fattar beslut om frysning. Det får ankomma på Åklagarmyndigheten att bestämma hur de aktuella utredningarna ska organiseras inom myndigheten.

Förutsättningar för beslut om frysning kommer att finnas så snart det finns en skälig misstanke om brott mot terroristbrottslagen, rekryteringslagen eller finansieringslagen. Ett beslut om frysning kommer att bli offentligt så snart det är meddelat, vilket skulle kunna inverka menligt på annan brottsbekämpande verksamhet. Frysning ska därför inte beslutas så länge det kan äventyra fortsatt utredning eller lagföring av den brottslighet misstankarna avser eller arbete för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra sammanhängande eller likartad brottslighet.

När det gäller sammanhängande eller likartad brottslighet kan det t.ex. handla om annan brottslig verksamhet som bedrivs av den person vars tillgångar blir föremål för frysning, t.ex. vapen-, för-mögenhets- eller narkotikabrott eller brottslighet som hänger samman med terroristbrottsligheten på annat sätt. Men det kan också röra sig om en separat förundersökning, eller om ett underrättelse-ärendet med syfte att förhindra t.ex. terroristbrott eller ytterligare en förundersökning avseende terroristbrott eller brott enligt finansierings- eller rekryteringslagen. Om det i denna ytterligare förundersökning finns en skäligen misstänkt kommer denna person att kunna bli föremål för ett separat frysningsbeslut, och då kommer behovet av att inte blotta information om den förundersökningen att kunna bli tillgodosett i det frysningsärendet. Finns det däremot inte någon skäligen misstänkt i denna ytterligare förundersökning kan förundersökningen ändå kunna skyddas genom den ventil som bestämmelsen innehåller. För att undantaget ska få tillämpas krävs 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.

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 3 § måste vara uppfyllda även i sådana fall.

I *tredje stycket* anges att ett beslut om frysning ska gälla omedelbart.

I *fjärde stycket* föreskrivs att åklagaren utan dröjsmål ska kungöra beslutet i Post- och Inrikes Tidningar och delge den som beslutet avser. Beslutet får anses ha kommit allmänheten till kännedom i och med kungörelsen.

### *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.*

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.4.

I paragrafens *första stycke* föreskrivs att ett beslut enligt 3 § genast ska hävas om det inte längre finns skäl för det. Det ankommer på åklagaren att fortlöpande överväga om skäl för frysning föreligger. 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 då hävning ska ske. 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 6 §. En sådan omprövning kommer med stor sannolikhet att leda till att skäl för beslutet inte längre föreligger men behöver inte nödvändigtvis göra det. Åklagaren kan exempelvis under ärendets gång ha fått tillgång till annan information angående den beslutet berör, vilket kan medföra att förutsättningarna för ett beslut om frysning alltjämt föreligger.

I de fall ett beslut om frysning föreligger beträffande en person som är dömd för brott enligt terroristbrottslagen, rekryteringslagen eller finansieringslagen måste prövningen av om det inte längre finns skäl för frysning avgöras med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. Faktorer som bör kunna påverka bedömningen är vilken tid som har förflutit sedan de relevanta gärningarna och om personen har avtjänat sitt straff eller tagit tydligt avstånd från sådana handlingar. För de närmare övervägandena i denna del hänvisas till allmänmotiveringen i avsnitt 9.2.1.

Ett beslut om frysning enligt 3 § tar sikte på samtliga tillgångar som tillhör den som är föremål för beslutet men också på bl.a. tillgångar som tillhör juridiska personer, grupper eller enheter som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av en sådan person. Eventuella förändringar av ägarförhållandena eller kontrollen av bolag avseende en person som är föremål för beslutet får uppenbarligen betydelse för beslutets räckvidd men utgör inget 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 Europeiska Unionen. Eftersom en förordning är direkt tillämplig i Sverige följer av EU-rättens företräde att det nationella beslutet ska hävas.

### *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.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 9.2.4, tar upp 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 enligt 3 § ska beslutet genast hävas enligt 5 §.

Enligt *första stycket* ska en omprövning alltid ske med sex månaders mellanrum räknat från dagen för beslutet.

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.

I andra stycket föreskrivs också att åklagaren ska ompröva beslutet om den som är föremål för beslutet begär det och det inte är uppenbart att skäl för omprövning saknas. Ett exempel på när det kan framstå som uppenbart att skäl för omprövning saknas är när den som beslutet berör begär omprövning utan att tillföra ärendet något nytt. Resultatet av en omprövning liksom ett beslut om att det saknas skäl för en omprövning får precis som ett ursprungligt beslut om frysning överklagas till allmän domstol.

### *Underrättelse till Utrikesdepartementet*

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

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.9.

Enligt paragrafen ska åklagaren underrätta Utrikesdepartementet om beslut om frysning enligt 3 § och beslut om hävning av ett frysningsbeslut enligt 5 §. Utrikesdepartementet har därefter att rapportera vidare till relevanta aktörer.



### 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 §.*

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.6.

Bestämmelsen är utformad med undantagen i förordning (EG) nr 2580/2001 och FN:s resolution 1452 (2002) som förebild. Enligt dessa får undantag bl.a. beviljas för att tillgodose grundläggande mänskliga behov avseende en fysisk person eller dennes familjemedlemmar, inbegripet bland annat användning för betalning av livsmedel, läkemedel, ränta eller amortering avseende familjens bostad samt arvoden och avgifter för läkarvård av familjen. Undantag får också beviljas för betalning av skatter, obligatoriska försäkringspremier, avgifter för allmännyttiga tjänster som gas, vatten, el, och telekommunikation eller kontoavgifter till finansinstitut.

Vad som avses med extraordinära kostnader anges inte i rättsakterna ovan. Motsatsvis får extraordinära kostnader anses avse andra kostnader än sådana som är nödvändiga för att tillgodose grundläggande mänskliga behov och för vilka det ändå är rimligt att medge undantag från frysning och tillhandahållandeförbud. En skälighetsbedömning måste göras i varje enskilt fall i vilken bl.a. ska göras en avvägning mellan den enskildes behov, ändamålet med kostnaden och syftet med frysningen och tillhandahållandeförbudet.

I *andra stycket* föreskrivs att regeringen eller den myndighet som 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 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).*

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.5.

Vid handläggningen av överklaganden kompletteras bestämmelserna i denna paragraf av vad som föreskrivs i lagen (1996:242) om domstolsärenden. Att sammanträde ska hållas senast på fjärde dagen gäller även om den fjärde dagen infaller på en söndag, annan allmän helgdag, lördag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton (se 2 § andra stycket 2 a lagen [1930:173] om beräkning av lagstadgad tid). Enligt 18 § lagen om domstolsärenden ska parterna kallas till sammanträde. Om det har varit omöjligt för rätten att delge kallelse till sammanträdet får synnerligt hinder för sammanträde inom den angivna tiden anses föreligga. Att den som har delgetts kallelse till sammanträdet inte inställer sig hindrar däremot inte i sig att domstolen håller sammanträdet (se 20 § lagen om domstolsärenden). Uteblir den som har överklagat beslutet kan ärendet avskrivas.

I tredje 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.

### *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.*

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.5.

I paragrafen regleras förutsättningarna för den enskilde att få ett offentligt biträde förordnat för sig vid överklagande av ett beslut om frysning. Det ligger i sakens natur att behovet av biträde i normalfallet uppkommer redan innan ett överklagande av beslutet ges in till rätten. Begreppet ”vid överklagande” får emellertid tolkas på så sätt att en ansökan om förordnande av offentligt biträde kan göras redan vid den tidpunkt då personen i fråga har fått kännedom om frysningsbeslutet och har för avsikt att överklaga detsamma. Biträdet kommer då att vara behjälplig med eventuella ställningstaganden inför ett överklagande och utformandet av detta.

Enligt paragrafen ska ett offentligt biträde som huvudregel, efter ansökan, förordnas av rätten för den som beslutet om frysning avser. 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 torde 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 § i lagen om offentligt biträde).

## *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.*

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.7.

I paragrafens första stycke föreskrivs straffansvar för den som bryter mot ett beslut om frysning enligt 3 §. Varje förfogande av tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör den som är föremål för beslutet eller som tillhör personer, grupper eller enheter som räknas upp i 3 § andra stycket är således straffsanktionerat, så länge den beslutet berör inte har beviljats undantag enligt 8 § avseende förfogandet. Straffansvar träffar även den som olovligen tillhandahåller tillgångar eller ekonomiska resurser till någon som är föremål för ett beslut om frysning eller till sådana personer, grupper eller enheter som räknas upp i 3 § andra stycket. Om undantag har beviljats enligt 8 § är tillhandahållandet inte olovligt, så länge tillhandahållandet rymms inom beslutet om undantag.

Paragrafen överensstämmer i övrigt med 8 § sanktionslagen och bör tillämpas på motsvarande sätt.

### *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.*

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.7 och är utformad i överensstämmelse med 9 § i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner.

I paragrafen föreskrivs att svensk domstol ska vara behörig att behandla mål om brott mot lagen även om domsrättsreglerna i 2 kap. 2 eller 3 §§ brottsbalken inte är tillämpliga. Lagen kan härigenom tillämpas vid svensk domstol när det gäller ett brott som har begåtts utomlands, oavsett om gärningen är straffbar också i det land där den har begåtts. Hänvisningen till 2 kap. 5 a § innebär att en utländsk brottmålsdom under de förutsättningar som anges i den bestämmelsen inte utgör hinder för lagföring i Sverige.

### Åtal

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

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 9.2.7, är utformad i överensstämmelse med 10 § i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner och ska tillämpas på motsvarande sätt.

### Förverkande

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

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 9.2.8, är utformad i överensstämmelse med och har samma tillämpningsområde som 11 § i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner.

*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. Det samma 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.*

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 9.2.8, är utformad i överensstämmelse med och har samma tillämpningsområde som 12 § i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner.

### Övrigt

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

Det ankommer på regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att avgöra vilka åklagare som bör handlägga ärenden enligt lagen. Föreskrifterna avser såväl vem som ska vara behörig att fatta beslut enligt 3 § som åtalsbeslut enligt 11 §.

## 13.2 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 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.*

Paragrafen är ny och handlar om tillfälliga nationella åtgärder för att genomföra FN-beslut om frysning av tillgångar och tillhandahållandeförbud till dess att sanktionerna genomförs av EU. Övervägandena och motiven till bestämmelsen behandlas i kapitel 10.

Ett interimistiskt beslut förutsätter att FN:s säkerhetsråd eller någon sanktionskommitté under säkerhetsrådet har beslutat att föra upp någon på en sanktionslista och att den listan förs under en sanktionsregim som EU redan har antagit en förordning om. Finansinspektionen ska inte göra någon prövning av t.ex. den bevisning som förekommer i ärendet eller av sanktionskommitténs regel-tillämpning 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 och att det finns en redan antagen EU-förordning som omfattar sanktionsregimen i fråga. Finansinspektionen ska fatta beslut utan dröjsmål när säkerhetsrådets eller sanktionskommitténs beslut blir känt. Beslutet ska utan dröjsmål kungöras i Post- och Inrikes Tidningar. Genom kungörandet av beslutet får det anses ha kommit allmänheten till kännedom. Finansinspektionens beslut ska gälla fram till dess att den EU-rättsakt som genomför säkerhetsrådets eller sanktionskommitténs beslut träder i kraft. Det krävs inte att den utpekade personen eller gruppen vistas eller har företrädare i Sverige eller kan misstänkas för brott här i landet eller har tillgångar här.

Beslutet kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

7 § 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 §§*.

Ändringen behandlas i kapitel 10.

Genom ändringen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för särskilda fall medge undantag även från ett sådant beslut som har meddelats enligt 5 a §.

8 § Den som uppsåtligen bryter mot förbud *eller ett beslut* som har meddelats enligt 4 *eller 5 a §§* döms 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 döms till böter eller till fängelse i högst sex månader.

Ändringen behandlas i kapitel 10.

I paragrafens *första stycke* har tagits in en hänvisning också till beslut enligt 5 a §, vilket innebär att Finansinspektionens beslut enligt 5 a § ska vara straffsanktionerade på samma sätt som överträdelse av förbud som har meddelats med stöd av lagen.





# Kommittédirektiv 2015:91

## **Genomförande av vissa sanktionsrättsliga åtaganden mot terrorism och finansiering av terrorism**

Beslut vid regeringssammanträde den 3 september 2015

### **Sammanfattning**

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

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

Uppdraget ska redovisas senast den 3 november 2016.

### **Bakgrund**

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

erna utan särskilt tillstånd (jfr även lagen [1996:95] om vissa internationella sanktioner).

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

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

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

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

EU har genomfört sanktionsregimerna genom antagande av ett antal gemensamma ståndpunkter och förordningar (inledningsvis gemensam ståndpunkt 1999/727/GUSP och förordning (EG) nr 337/2000, numera gemensam ståndpunkt 2002/402/GUSP och förordning (EG) nr 881/2002). Ett antal individer och organisationer har då listats för frysningsåtgärder efter beslut av FN.

*FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001)*

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

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

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

Sverige har ett internationellt åtagande också inom ramen för Financial Action Task Force (FATF) att genomföra riktade ekonomiska sanktioner i relation till finansiering av terrorism. FATF är en mellanstatlig organisation, i vilken Sverige är medlem sedan den inrättades 1989. Organisationen har i sin roll som normgivare (eng. standard-setter) antagit 40 rekommendationer och arbetar för att främja ett effektivt genomförande av rättsliga, administrativa och

operativa åtgärder för att bekämpa penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen, liksom andra hot mot integriteten i de internationella finansiella systemen.

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

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

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

Motsvarande kritik finns mot EU:s gemensamma genomförande av de FN-beslutade listningarna för frysningåtgärder inom ramen för FN:s båda sanktionsregimer riktade mot spridning av massförstörelsevapen, nämligen den mot Iran (resolution 1737 (2006) med efterföljande resolutioner) och den mot Demokratiska folkrepubliken Korea (resolution 1718 (2006) med efterföljande resolutioner).

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

till FN inom ramen för de FN-beslutade sanktionsregimerna men gör sig inte på samma sätt gällande i praktiken. Detta då listningsförslag för frysningsåtgärder huvudsakligen framkommer inom ramen för arbetet i respektive sanktionskommitté.

### *Det internationella regelverket för genomförande av sanktioner*

När FN:s säkerhetsråd beslutar om internationella sanktioner sker det med stöd av kapitel VII i FN-stadgan, som handlar om ingripande i händelse av hot mot freden, fredsbrott och angreppshandlingar. FN:s säkerhetsråd identifierar om en sådan situation föreligger som motiverar sanktioner och beslutar vilka sanktioner som ska införas samt, i mån av tillämplighet, vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att sanktionerna ska hävas. När en ny sanktionsregim beslutas inrättar FN:s säkerhetsråd ofta även ett särskilt organ, en s.k. sanktionskommitté, som får i uppdrag att övervaka och administrera sanktionernas genomförande. Sådana sanktionskommittéer kan i viss mån också påverka sanktionernas tillämpning genom att de antar egna regelverk. När sanktioner mot enskilda individer och organisationer är aktuella får dessutom sanktionskommittéerna ofta i uppdrag att upprätta sanktionslistor över dem som ska omfattas av sanktionerna. Beslut i sanktionskommittéerna fattas med enhällighet. De resolutioner om internationella sanktioner som FN:s säkerhetsråd antar är folkrättsligt bindande, men blir inte automatiskt tillämpliga i Sverige utan måste genomföras, antingen gemensamt med andra EU-medlemsstater inom ramen för unionsrätten eller nationellt.

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

principerna om demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet, respekt för människors värde, jämlikhet och solidaritet, samt även principerna i FN-stadgan och folkrätten (jfr artikel 21 i EU-fördraget).

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

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

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

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

lagen i detta senare hänseende ett komplement till det genomförande som sker genom unionsrättsliga regleringar.

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

### *2006 års sanktionslagsutredning*

I mars 2005 gavs en särskild utredare i uppdrag att se över sanktionslagen. Utredningen tog namnet Sanktionslagsutredningen. I uppdraget, som generellt gällde att se över sanktionslagen ur ett antal aspekter, ingick bl.a. att analysera hur Sverige uppfyller sina folkrättsliga skyldigheter på sanktionsområdet när det gäller åtgärder mot terrorister och terroristorganisationer och lämna förslag på erforderliga ändringar i sanktionslagen eller, om det bedömdes som lämpligare, i särskild författning. Vid utformningen av förslagen skulle särskilt beaktas vikten av att förfarandet vid användningen av sanktioner som riktar sig mot enskilda tillgodoser högt ställda krav på rättssäkerhet och då särskilt prövas i vilken utsträckning förfarandet kan förenas med en rätt till prövning i domstol. Utredningen lämnade sitt betänkande (SOU 2006:41, Internationella sanktioner) i mars 2006. I nu aktuella avseenden lämnades två förslag.

För det första föreslogs ett nytt stadgande i sanktionslagen som skulle möjliggöra intermistiska frysningsbeslut, efter beslut av FN och i avvaktan på EU:s genomförande. På detta sätt skulle tas om hand problemet med långsamt genomförande av FN-beslut, bl.a. inom ramen för 1267-regimen. Enligt förslaget skulle, i fall då FN beslutat om frysningsåtgärder och detta beslut skulle genomföras av EU genom en förordning om ekonomiska sanktioner, Finansinspektionen (FI) utan dröjsmål besluta om motsvarande åtgärder.

Besluten skulle gälla tills sanktionerna genomfördes av EU och vara möjliga att överklaga. Genom den föreslagna generella utformningen täckte förslaget in FN-beslut även beträffande andra sanktionsregimer, såsom de mot Iran och Demokratiska folkrepubliken Korea.

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

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

### *Artikel 75 i EUF-fördraget*

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

Artikel 75 torde ha tillskapats främst för att möjliggöra omhändertagande av ovan redovisade brist i EU:s gemensamma genomförande av skyldigheterna enligt resolution 1373 i fråga om EU-interna listade. Artikeln förutsätter inrättande enligt ordinarie lagstiftningsförfarande av ett ramverk (EU-förordning) för frysningsåtgärder att kompletteras med konkreta genomförandebeslut (listningar). Dock har något sådant ramverk ännu inte antagits och ett övervägande



antal EU-medlemsstater har antingen redan före eller efter Lissabonfördragets ikraftträdande inrättat egna nationella regelverk för att ta om hand problematiken och möjliggöra listning för frysningåtgärder av EU-interna personer och enheter. Så har skett i exempelvis Finland.

## Uppdraget

Terrorism och finansiering av sådan är hot mot internationell fred och säkerhet. För att kunna motverka detta krävs en effektiv lagstiftning för att genomföra relevanta förpliktelser som följer av FN:s säkerhetsråds resolutioner på sanktionsområdet, vilka Sverige är folkrättsligt förpliktat att följa. Beträffande finansiering av terrorism och sanktioner i form av frysningåtgärder, så innefattar detta effektiv uppfyllelse av såväl de skyldigheter som följer av vad FN:s säkerhetsråd beslutat, som de krav som ställs inom ramen för FATF-samarbetet.

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

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

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

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

FATF:s rekommendation 6 om riktade ekonomiska sanktioner rörande terrorism och finansiering av terrorism fastslår också, med hänvisning till bl.a. resolution 1267 och resolution 1373, en skyldighet för medlemsstaterna att i detta sammanhang vidta frysningsåtgärder utan dröjsmål. FATF har, inom ramen för 1267-sanktionerna, definierat utan dröjsmål som helst inom timmar (eng. ideally, within a matter of hours) efter det att säkerhetsrådet eller en sanktionskommitté listat vederbörande. I diskussioner under FATF-utvärderingar har fastslagits att genomförande av FN-beslutade åtgärder utan dröjsmål åtminstone inte får ske senare än 2–3 dagar från FN:s beslut.

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

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

Utredaren ska därför

- analysera och lämna förslag på hur en effektiv ordning kan tillskapas för att riktade ekonomiska sanktioner som rör terrorism och finansiering av terrorism ska kunna genomföras utan dröjsmål, i enlighet med Sveriges internationella åtaganden,

- lämna de författningsförslag som behövs för detta syfte, överväga om dessa författningsförslag bör utformas så att de även täcker in bindande beslut av FN:s säkerhetsråd avseende riktade ekonomiska sanktioner inom andra sanktionsregimer än sådana som rör terrorism och finansiering av terrorism, såsom de mot Iran och Demokratiska folkrepubliken Korea, och
- redovisa gällande rätt och eventuellt pågående lagstiftningsarbete i andra länder som utredaren bedömer vara av intresse och i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade.

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

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

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

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

över huvud taget inte kunna tillämpa resolutionen i förhållande till EU-interna personer och enheter.

Utredaren ska därför

- göra en internationell utblick och redovisa hur problematiken har hanterats i jämförbara länder, särskilt Finland, Danmark, Belgien, Nederländerna och Tyskland,
- redovisa gällande rätt och eventuellt pågående lagstiftningsarbete i andra länder som utredaren bedömer vara av intresse och i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade,
- analysera och lämna förslag på hur en effektiv ordning kan tillskapas för att Sverige ska kunna genomföra beslut avseende riktade ekonomiska sanktioner rörande terrorism och finansiering av terrorism i förhållande till EU-interna personer och enheter, i enlighet med Sveriges internationella åtaganden, och
- lämna de författningsförslag som behövs för detta syfte.

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

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

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

Åtgärderna i form av ekonomiska riktade sanktioner är, enligt vad som tydliggörs i rekommendation 6, ett komplement till åtgärder inom ramen för straffprocessuella förfaranden mot brottsmisstänkta. De antas av behörig myndighet eller domstol, men är

inte beroende av att något straffrättsligt förfarande pågår. Fokus ligger på prevention.

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

När det gäller listning för frysningsåtgärder på begäran av annan stat inom ramen för 1373-regimen förutsätts uttryckligen (liksom givetvis i övriga fall utan att detta särskilt nämns) för nationell sådan listning skälig misstanke att den berörde uppfyller listningskriterierna. Vilket beviskrav som kopplar mot skälig misstanke bestäms enligt gällande nationell rätt och av den behöriga myndigheten. FATF har uppmanat medlemsstaterna att utbyta information om hur beviskrav för sådan listning tillämpas i respektive land, i syfte att underlätta utformning etc. av listningsbegäran från en stat till annan. Det krävs vidare att lämpliga procedurer och mekanismer finns för att från olika relevanta källor samla in information för identifiering och annan hantering inom ramen för ifrågavarande förfaranden.

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

Utredaren ska därför

- analysera och lämna förslag på hur en effektiv ordning kan tillskapas för att nationellt kunna identifiera personer och enheter för beslut om riktade ekonomiska sanktioner mot terrorism och finansiering av terrorism, kunna agera på sådana förslag från andra länder samt kunna besluta om sådana sanktioner i enlighet med Sveriges internationella åtaganden,
- lämna de författningsförslag som behövs för detta syfte, och

- redovisa gällande rätt och eventuellt pågående lagstiftningsarbete i andra länder som utredaren bedömer vara av intresse och i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade.

### **Genomförande och redovisning av uppdraget**

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

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

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

Uppdraget ska redovisas senast den 3 november 2016.

(Utrikesdepartementet)

# Kommittédirektiv 2016:94

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om genomförande av vissa sanktionsrättsliga åtaganden mot terrorism och finansiering av terrorism (UD 2015:04)**

Beslut vid regeringssammanträde den 3 november 2016

### **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 3 september 2015 kommittédirektiv om genomförande av vissa sanktionsrättsliga åtaganden mot terrorism och finansiering av terrorism (dir. 2015:91). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 3 november 2016.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 december 2017.

(Utrikesdepartementet)





# Kommittédirektiv 2017:135

## **Tilläggsdirektiv till Utredningen om genomförande av vissa sanktionsrättsliga åtaganden mot terrorism och finansiering av terrorism (UD 2015:04)**

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 2017.

### **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 3 september 2015 kommittédirektiv om genomförande av vissa sanktionsrättsliga åtaganden mot terrorism och finansiering av terrorism (dir. 2015:91). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 3 november 2016. Regeringen beslutade den 3 november 2016 att förlänga utredningstiden till den 31 december 2017.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 2 april 2018.

(Utrikesdepartementet)



# Statens offentliga utredningar 2018

---

## Kronologisk förteckning

---

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobank. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.

# Statens offentliga utredningar 2018

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.  
Många utmaningar återstår. [12]  
Flexibel rehabilitering. [21]  
Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]  
Tid för utveckling. [24]

### Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring  
– konsumentskydd och tillsyn  
i en digitaliserad värld. [1]  
Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1.  
Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]  
Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]  
Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]  
Gräsrotsfinansiering. [20]  
Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]

### Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]  
Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]

### Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]  
Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]

### Kulturdepartementet

- Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]  
Konstnär – oavsett villkor? [23]

### Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. [8]  
Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. [15]

### Näringsdepartementet

- Vägen till självkörande fordon – introduktion Del 1 + 2. [16]

### Socialdepartementet

- Framtidens biobank. [4]  
Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. [5]

### Utbildningsdepartementet

- En strategisk agenda för internationalisering. [3]  
Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. [9]  
Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. [11]  
Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. [17]  
Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. [19]

### Utrikesdepartementet

- Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]