

Justitiekommitténs betänkande 2023/24:JuU2

Ekonomiska sanktioner mot terrorism

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till bl.a. en ny lag om frysning av tillgångar. Lagen ska skapa förutsättningar att frysa tillgångar för att förhindra och motverka finansiering av terrorhandlingar. Förslagen syftar till att Sverige ska uppfylla sina internationella förpliktelser på sanktionsområdet.

I propositionen föreslår regeringen också att svensk domstol ska vara behörig att döma över brott som har begåtts på en annan stats område enligt den föreslagna lagen om frysning av tillgångar, även när gärningen inte är straffbar enligt lagen på gärningsorten. Vidare föreslår regeringen en ny bestämmelse som gör det möjligt att tillfälligt frysa tillgångar i enlighet med ett beslut från FN:s säkerhetsråd eller en sanktionskommitté under rådet. Ett sådant beslut ska enligt förslaget gälla till dess att EU med bindande verkan för sina medlemsstater genomför beslutet.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

Utskottet anser att riksdagen bör avslå motionsyrkandet.

I betänkandet finns en reservation (V).

Behandlade förslag

Proposition 2022/23:137 Ekonomiska sanktioner mot terrorism.

Ett yrkande i en följdmotion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Regeringens lagförslag	5
Reservation	13
Beviskrav vid frysning av tillgångar, punkt 2 (V)	13
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	14
Propositionen	14
Följdmotionen	14
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	15

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Regeringens lagförslag

Riksdagen antar regeringens förslag till

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

Därmed bifaller riksdagen proposition 2022/23:137 punkterna 1–3.

2. Beviskrav vid frysning av tillgångar

Riksdagen avslår motion

2023/24:89 av Gudrun Nordborg m.fl. (V).

Reservation (V)

Stockholm den 26 oktober 2023

På justitieutskottets vägnar

Richard Jomshof

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Richard Jomshof (SD), Ardalan Shekarabi (S), Louise Meijer (M), Annika Strandhäll (S), Adam Martinen (SD), Petter Löberg (S), Mikael Damsgaard (M), Anna Wallentheim (S), Katja Nyberg (SD), Mattias Vepsä (S), Charlotte Nordström (M), Gudrun Nordborg (V), Torsten Elofsson (KD), Ulrika Liljeberg (C), Pontus Andersson Garpvall (SD), Rasmus Ling (MP) och Juno Blom (L).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2022/23:137 Ekonomiska sanktioner mot terrorism. I propositionen föreslår regeringen en ny lag om frysning av tillgångar, en ändring i brottsbalken som innebär att svensk domstol ska vara behörig att döma över brott som har begåtts på en annan stats område enligt den föreslagna lagen om frysning av tillgångar, även om gärningen inte är straffbar enligt lagen på gärningsorten, samt en ny bestämmelse i lagen om vissa internationella sanktioner som gör det möjligt att tillfälligt frysa tillgångar i enlighet med ett beslut från FN:s säkerhetsråd eller en sanktionskommitté under rådet. Ett sådant beslut ska enligt förslaget gälla till dess att EU med bindande verkan för sina medlemsstater genomför beslutet. Förslagen syftar till att Sverige ska uppfylla sina internationella förpliktelser på sanktionsområdet.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Utskottets överväganden

Regeringens lagförslag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till en ny lag om frysning av tillgångar för att förhindra och motverka finansiering av terrorhandlingar. Förslagen syftar till att Sverige ska uppfylla sina internationella förpliktelser på sanktionsområdet.

Riksdagen avslår motionsyrkandet om att det bör krävas misstanke på sannolika skäl för att ett beslut om frysning ska få meddelas.

Jämför reservationen (V).

Bakgrund

En översikt av sanktionssystemet

De sanktioner som gäller i Sverige är beslutade av FN eller Europeiska unionen (EU). Sverige har inte några egna, nationellt beslutade sanktioner. Syftet kan vara att främja fred och säkerhet, försvara demokratiska principer och mänskliga rättigheter, förhindra användning och spridning av massförstörelsevapen eller kemiska vapen, förhindra cyberattacker eller bekämpa terrorism. Sanktioner skiljer sig från andra utrikespolitiska instrument genom att de är rättsligt reglerade. Brott mot sanktioner kan medföra straff.

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

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

När säkerhetsrådet beslutar om internationella sanktioner tillsätter det normalt en sanktionskommitté, med mandat att övervaka hur medlemsstaterna genomför sanktionerna. Om det är fråga om riktade sanktioner kan en sanktionskommitté också ha mandat att föra och kontinuerligt uppdatera en lista med namn på de som ska vara föremål för sanktionerna.

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

Lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen) är en fullmaktslag som ger regeringen ett bemyndigande att snabbt genomföra beslut från FN och EU om internationella sanktioner. Av 3 § sanktionslagen framgår under vilka omständigheter regeringen får besluta om sanktioner som behöver genomföras i Sverige.

Internationella sanktioner mot terrorism

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

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

Stärkt rättssäkerhet på sanktionsområdet

Tidigare fanns det stora rättssäkerhetsbrister i FN:s sanktionssystem mot terrorism. Några av de allvarligaste bristerna var att de listade inte fick reda på skälen till listningen och inte hade någon möjlighet att yttra sig eller begära någon form av rättslig överprövning av beslutet. Avsaknaden av direkta rättsmedel inom FN:s sanktionssystem mot terrorism ledde till att flera personer och organisationer väckte talan vid EU-domstolen om ogiltigförklaring av de EU-rättsakter som genomför FN-sanktionerna.

Ett omfattande internationellt arbete med att förbättra rättssäkerheten på sanktionsområdet har bedrivits under åren och flera förändringar och förbättringar har skett. Sverige har, tillsammans med likasinnade stater, sedan 2001 varit drivande i arbetet med att förbättra rättssäkerheten i listningsförfaranden.

Arbetsgruppen för finansiella åtgärder

Arbetsgruppen för finansiella åtgärder (Financial Action Task Force, FATF) är en mellanstatlig organisation som arbetar med att ta fram och besluta om internationella standarder för bekämpning av penningtvätt, av finansiering av terrorism och av finansiering av spridning av massförstörelsevapen. FATF har i dag 39 medlemmar, inklusive Sverige.

FATF:s standarder består av rekommendationer, tolkningsnoter och en ordlista med tillämpliga definitioner. Grunden för organisationens arbete utgörs i dagsläget av 40 rekommendationer. FATF har inte mandat att granska hur sådana riktade ekonomiska sanktioner som beslutas inom andra FN-sanktionsregimer genomförs än just de som gäller finansiering av terrorism och spridning av massförstörelsevapen. 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, av finansiering av terrorism och av finansiering av spridning av massförstörelsevapen. Medlemskapet innebär också att Sverige har åtagit sig att regelbundet genomgå utvärderingar av sitt system.

FATF:s rekommendation 6

FATF:s rekommendation 6 anger följande:

Länder bör införa riktade finansiella sanktionsåtgärder för att följa FN:s säkerhetsråds resolutioner om förebyggande och bekämpande av terrorism och finansiering av terrorism. Resolutionerna kräver att länder utan dröjsmål ska frysa medel eller andra tillgångar, och säkerställa att inga medel eller tillgångar görs tillgängliga, direkt eller indirekt, till eller till förmån för, någon person eller enhet (i) utsedd av, eller under överinseende av, Förenta nationernas säkerhetsråd enligt kapitel VII i Förenta nationernas stadga, samt i enlighet med resolution 1267 (199) och dess efterföljande resolutioner; eller (ii) utsedd av det landet i enlighet med resolution 1373 (2001).

Till rekommendationen finns en tolkningsnot med 13 paragrafer. I de inledande paragraferna, som behandlar syftet med rekommendationen, påpekas bl.a. att riktade ekonomiska sanktioner är av förebyggande karaktär och syftar till att förhindra flödet av medel eller andra tillgångar till terrorister eller terroristorganisationer. Åtgärderna som medlemsstaterna ska 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 och rättsstatliga principer och erkänna oskyldiga tredje parters rättigheter (paragraf A2).

När det gäller utpekandet av vilka personer och enheter som ska omfattas av sanktionerna, dvs. vilka som ska listas, uttalas i tolkningsnoterna att medlemsstaterna ska ha tydliga och effektiva procedurer och mekanismer för

att dels kunna identifiera och lämna förslag på vilka personer och enheter som ska listas enligt resolution 1267 (1999) samt efterföljande resolutioner, dels identifiera och lista personer som omfattas av resolution 1373 (2001), inbegripet möjligheten att lista personer och enheter på begäran av en annan stat.

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

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

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

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

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

Det finns också flera paragrafer i tolkningsnoten som handlar om avlistning och upphävande av frysning av tillgångar för avlistade personer samt möjligheten att frigöra medel eller andra tillgångar för personer och enheter som fått sina tillgångar frysa.

FATF:s utvärdering av Sverige

Inom ramen för den fjärde rundan av ömsesidiga utvärderingar av Sverige, vilken publicerades den 25 april 2017, bedömdes såväl Sveriges tekniska efterlevnad av FATF:s rekommendationer som effektiviteten i det svenska systemet. Sverige fick samma betyg som vid den tidigare utvärderingen 2006

när det gällde den tekniska efterlevnaden av rekommendation 6, dvs. att Sveriges genomförande delvis stämmer överens med rekommendationen. De brister som särskilt påtalades kan sammanfattas enligt följande:

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

Propositionen

Genomförande av resolution 1373, resolution 1267 och FATF:s rekommendation 6

Regeringen anför att för att Sverige ska uppfylla sina internationella förpliktelser enligt FN:s resolution 1373 (2001), resolution 1267 (1999) och FATF:s rekommendation 6 behövs nya regleringar. FN:s medlemsstater har en skyldighet att genomföra riktade ekonomiska sanktioner beslutade av FN:s säkerhetsråd utan dröjsmål. För Sveriges del genomförs dessa på EU-nivå.

Regeringen konstaterar att FATF i fråga om resolution 1373 (2001) påtalade att det finns ett glapp i EU:s genomförande eftersom frysningsbestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 2580/2001 och rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/GUSP inte omfattar EU-interna terrorister. FATF påtalade även att riktade ekonomiska sanktioner enligt FN:s säkerhetsråds resolutioner 1267 (1999) (och efterföljande resolutioner 1989 [2011] och 2253 [2015]), respektive 1988 (2011) inte genomförs ”utan dröjsmål”.

Regeringen konstaterar att det för att Sverige ska uppfylla sina internationella förpliktelser enligt FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) och FATF:s rekommendation 6 fullt ut krävs att bestämmelser införs som gör det möjligt att nationellt frysa tillgångar för alla som omfattas av resolutionen, dvs. både EU-interna och EU-externa terrorister och terroristorganisationer. För att Sverige ska uppfylla kravet i resolution 1267 (1999) om att genomföra de sanktioner som FN har beslutat om utan dröjsmål och FATF:s tolkning av vad detta innebär krävs det även bestämmelser som gör det möjligt att frysa tillgångar i enlighet med ett frysningsbeslut från FN i avvaktan på att beslutet genomförs av EU.

Regeringen föreslår att en ny lag om frysnings av tillgångar ska införas. Lagen ska inte gälla de fysiska eller juridiska personer som i stället omfattas av frysningsåtgärder enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av EU. Det ska också bli möjligt att i Sverige besluta om att tillfälligt frysa tillgångar och ekonomiska resurser för någon som har listats av FN:s säkerhetsråd eller en sanktionskommitté under säkerhetsrådet till dess att EU har genomfört listningen.

Utformningen av lagen om frysning av tillgångar

Regeringen föreslår att ordet frysning uttryckligen definieras i den nya lagen. Regeringen föreslår vidare att ett beslut om frysning ska få meddelas för den som skäligen kan misstänkas för brott enligt terroristbrottslagen. Ett beslut om frysning ska också få meddelas för den som har dömts för brott enligt terroristbrottslagen. Ett beslut om frysning ska enligt regeringen även få meddelas för den som på grund av innehållet i en utländsk brottsutredning eller dom skäligen kan misstänkas för att i en annan stat ha begått brott som motsvarar brott enligt terroristbrottslagen. Vid prövningen av om beslut ska meddelas ska det som sägs i förvaltningslagen om legalitet, objektivitet och proportionalitet tillämpas. För att ett frysningsbeslut ska få meddelas ska det vidare enligt regeringen alltid krävas att beslutet behövs för att förhindra fortsatt brottslighet av likartat slag.

Enligt lagförslaget ska ett beslut om frysning meddelas av Åklagarmyndigheten. En åklagare får avvakta med att meddela beslut om frysning om beslutet kan skada utredningen eller lagföringen av den brottslighet som misstänkarna avser eller skada arbete med att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra sammanhängande eller likartad brottslighet. Om det finns förutsättningar för ett beslut om frysning ska åklagaren enligt lagförslaget även få fatta beslut på begäran av en behörig myndighet i en annan stat. Åklagarens beslut ska gälla omedelbart.

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

Enligt lagförslaget ska åklagare få begära hjälp av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen för att genomföra de utredningsåtgärder som krävs med anledning av frysningsbeslut. Åklagaren ska också få ge i uppdrag åt en polis att vidta en viss åtgärd som hör till utredningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens karaktär. Förhör ska få hållas med den vars tillgångar har frysts. Förhör ska också få hållas med någon annan som kan ha uppgifter av betydelse att lämna. Bestämmelser om objektivitet och förfarande som gäller vid förhör i en förundersökning ska tillämpas.

Regeringen föreslår vidare att åklagarens beslut om frysning ska vara skriftligt och att det i lagen ska anges vad beslutet ska innehålla och vad som i övrigt ska framgå av beslutet. Om det inte längre finns skäl för ett beslut om frysning ska beslutet omedelbart hävas. Ett beslut ska också hävas om den som beslutet avser blir föremål för frysningsåtgärder enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av EU. Åklagaren ska med högst sex månaders mellanrum ompröva ett beslut om frysning. Dessutom ska åklagaren snarast möjligt ompröva ett frysningsbeslut om en behörig myndighet i en annan stat, vars begäran ligger till grund för beslutet, begär att det ska upphävas.

Den som genom ett beslut om frysning har förbjudits att förfoga över tillgångar får överklaga åklagarens beslut. Tingsrätten ska avgöra ärendet

snarast möjligt och, om det inte finns något synnerligt hinder mot det, senast inom en vecka från det att överklagandet kom in till tingsrätten.

Den som uppsåtligen bryter mot ett beslut om frysning ska dömas till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Den som begår gärningen av grov oaktsamhet ska dömas till böter eller till fängelse i högst sex månader. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Svensk domstol ska vara behörig att döma över brott enligt den föreslagna lagen även om brottet har begåtts på en annan stats område och även om gärningen inte är straffbar enligt lagen på gärningsorten.

Utformningen av bestämmelsen om interimistiska beslut om frysning

Regeringen föreslår att interimistiska beslut om frysning ska fattas av Finansinspektionen. Finansinspektionen ska tillfälligt besluta om frysning av tillgångar och ekonomiska resurser för någon som har listats av FN:s säkerhetsråd eller en sanktionskommitté under säkerhetsrådet i en sanktionsregim som avser sådana riktade ekonomiska sanktioner och beslutet ska genomföras av EU genom ändring i en redan antagen förordning. Beslutet ska fattas snarast möjligt och gälla fram till dess att EU har genomfört listningen.

Regeringen föreslår vidare att den som uppsåtligen bryter mot ett interimistiskt beslut ska dömas till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Den som har begått gärningen av grov oaktsamhet ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Det ska inte dömas till ansvar om brottet är ringa. Det ska inte heller dömas till ansvar för anstiftan av eller medhjälp till brott. Det ska vara möjligt att i särskilda fall bevilja undantag från ett interimistiskt beslut. Beslutet ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringen föreslår att den nya lagen och de övriga lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2024. Vidare gör regeringen bedömningen att det inte behövs några övergångsbestämmelser.

Motionen

I kommittémotion 2023/24:89 av Gudrun Nordborg m.fl. (V) begärs ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma med förslag till ändring i lagen om frysning av tillgångar som innebär att det krävs misstanke på sannolika skäl för att beslut om frysning ska få meddelas.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar regeringens förslag om en ny lag om frysning av tillgångar för att Sverige ska uppfylla sina internationella förpliktelser på

sanktionsområdet. Lagförslaget är ändamålsenligt utformat och väl avvägt och utskottet anser att riksdagen bör anta det.

Utskottet ställer sig bakom regeringens bedömning att beviskravet för att frysa tillgångar bör vara skälig misstanke. Utskottet delar således regeringens uppfattning att den föreslagna bevisnivån i allt väsentligt motsvarar kravet som följer av FATF:s rekommendation samt att det är naturligt att anknyta till detta lägre beviskrav som gäller vid tvångsåtgärder som kvarstad eller beslag. Av detta följer att det enligt utskottet inte finns anledning för riksdagen att göra något sådant tillkännagivande som motionärerna efterfrågar. Utskottet avstyrker därmed motion 2023/24:89 (V).

Reservation

Beviskrav vid frysning av tillgångar, punkt 2 (V)

av Gudrun Nordborg (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2023/24:89 av Gudrun Nordborg m.fl. (V).

Ställningstagande

Syftet med regeringens proposition är att stärka rättssäkerheten på sanktionsområdet kopplat till terroristbrottslighet, vilket jag i sig anser är positivt. Regeringens förslag innebär dock att ett beslut om frysning av tillgångar ska få meddelas för den som skäligen kan misstänkas för brott enligt terroristbrottslagen. Ett beslut om frysning ska även få meddelas för den som på grund av innehållet i en utländsk brottsutredning eller dom skäligen kan misstänkas för att i en annan stat ha begått brott som motsvarar brott enligt terroristbrottslagen.

Tillämpningsområdet för bestämmelsen är mycket brett och får till följd att den krets av personer, organisationer och grupper som kan komma att omfattas av ett beslut om frysning är mycket stor. Flera remissinstanser har framfört kritik om att beviskravet är för lågt ställt. Ett högre beviskrav skulle minska risken för att sanktioner riktas mot oskyldiga personer och även att vissa etniska grupper misstänkliggörs i högre grad än andra.

Jag instämmer i remissinstansernas kritik och anser därför att regeringen bör återkomma med förslag till ändring i lagen om frysning av tillgångar som innebär att det krävs misstanke på sannolika skäl för att ett beslut om frysning ska få meddelas.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2022/23:137 Ekonomiska sanktioner mot terrorism:

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

Följdmotionen

2023/24:89 av Gudrun Nordborg m.fl. (V):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag till ändring i lagen om frysning av tillgångar som innebär att det krävs misstanke på sannolika skäl för att beslut om frysning ska få meddelas och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om frysning av tillgångar

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte och tillämpningsområde

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

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

Förhållandet till beslut om straffprocessuella tvångsmedel

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

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

Ordförklaring

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

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

Beslut om frysning

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

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

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

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

1. tillhör juridiska personer som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av någon som avses i 4 §,

2. tillhör fysiska eller juridiska personer som agerar i stället för någon som avses i 4 § eller punkten 1 eller på uppdrag av sådana personer, eller

3. utgör avkastning av egendom som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av någon som avses i 4 § eller punkterna 1 eller 2.

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

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

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

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

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

Förfarandet hos åklagaren

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Upphävande av beslut

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

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

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

Omprövning av beslut

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

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

Undantag från beslut

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

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

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

Överklagande

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

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

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

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

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

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

Offentligt biträde

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

Straff

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

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

Förverkande

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

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

I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 §¹

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

Första stycket gäller inte

1. om brottet har begåtts av någon som tillhör Försvarmakten på ett område där en avdelning av Försvarmakten befann sig,

2. om brottet har begåtts vid tjänstgöringen av någon som är anställd av en svensk myndighet för att delta i en internationell militär insats eller i internationell civil krishantering,

3. brott för vilket det lindrigaste straff som är föreskrivet enligt svensk lag är fängelse i fyra år eller mer, och

4. brott som avses i

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

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

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

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

e) 22 kap. 6 a och 6 b §§,

f) 2 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympling av kvinnor, *eller*

g) 8 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner.

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

¹ Senaste lydelse 2022:310.

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Interimistiska beslut

5 a §

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

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

Beslutet ska gälla till dess sanktionerna genomförs av Europeiska unionen.

5 b §

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

7 §

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

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

8 §¹

Den som uppsåtligen bryter mot förbud som har meddelats enligt

Den som uppsåtligen bryter mot förbud som har meddelats enligt

¹ Senaste lydelse 2010:435.

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

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

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.