

Utrikesdepartementet
Enheten för FN-politik
103 39 Stockholm

Remissyttrande över betänkande Ekonomiska sanktioner mot terrorism (SOU 2018:27)

Ert dnr UD2018/09711/FN

Förvaltningsrätten i Linköping tillstyrker de förslag som lämnats i betänkandet. Förvaltningsrätten har dock följande synpunkter på förslagen i betänkandet.

Allmänt

Utredningen har på ett tydligt sätt redogjort för de folkrättsliga, Eu-rättsliga samt svenska sanktionssystemen både vad gäller deras utveckling samt deras befintliga utformning. Utredningen belyser även på ett förtjänstfullt sätt de behov av förändring som finns för att Sverige ska kunna uppfylla sina folkrättsliga förpliktelser på området. Som även framhålls i utredningen gör sig överväganden kring bl.a. rättssäkerhet, förutsebarhet och transparens starkt gällande på området, främst med anledning av att ekonomiska sanktioner såsom frysning av tillgångar utgör mycket ingripande åtgärder för enskilda. Mot denna bakgrund lämnar förvaltningsrätten synpunkter på lagförslagen utifrån dessa överväganden. Till detta kommer förslag på redaktionella förändringar i utredningens lagförslag.

Förslag till lag om frysning av tillgångar

Enligt 4 § andra stycket får åklagare, om förutsättningarna i 3 § är uppfyllda, fatta beslut på begäran av behörig myndighet från en annan stat. I 9 § regleras bl.a. överklagbarhet samt behörig domstol. Förvaltningsrätten ifrågasätter om det kan finnas scenarion där en begäran från utländsk stat inte kan inrymmas i någon av forumbestämmelserna i 9 §. Om så bedöms vara fallet föreligger ett behov av att bestämma vilken domstol som ska hantera överklaganden i sådana situationer. Enligt förslaget är Stockholms tingsrätt behörig domstol om beslutet enligt 3 § grundar sig på utländsk dom. Förvaltningsrätten föreslår att Stockholms tingsrätt blir behörig domstol även i ovan beskrivna situation. Förslagsvis kan 9 § i denna del utformas på följande sätt. Grundar sig beslutet på en utländsk dom, *eller på en begäran av behörig myndighet från annan stat*, är Stockholms tingsrätt behörig domstol.

Enligt 5 § första stycket ska ett beslut enligt 3 § *genast* hävas om det inte längre finns skäl för beslutet. Enligt förvaltningsrätten bör det övervägas om begreppet *omedelbart* bör användas i stället för *genast*. Frysning av tillgångar är en ingripande åtgärd som bör avbrytas så snart förutsättningarna inte längre föreligger. Enligt förvaltningsrätten uppvisar sanktionen frysning av tillgångar vissa likheter med andra straffprocessuella tvångsmedel, vilket talar för att samma terminologi bör användas. Enligt t.ex. 24 kap. 10 och 20 §§ RB ska anhållningsbeslut samt häktningsbeslut omedelbart hävas under vissa angivna förutsättningar. Då liknande skyndsamhetsskäl gör sig gällande vid frysning av tillgångar kan samma terminologi med fördel användas.

Gällande möjligheten till undantag i 8 § från ett beslut om frysning av tillgångar har förvaltningsrätten följande synpunkter. Enligt författningskommentaren (s. 169 i förslaget) är bestämmelsen utformad med undantagen i förordning (EG) nr 2580/2001 och FN:s resolution 1452 (2002) som förebild. Enligt bilaga till förordning (EG) nr 2580/2001 är Riksförsäkringsverket (numera Försäkringskassan) Sveriges nationella myndighet med mandat att

medge undantag i enlighet med artikel 5 i förordningen. Förvaltningsrätten instämmer i behovet av en ventil i den föreslagna lagen som säkerställer att beslut om frysning inte får orimliga konsekvenser, t.ex. att den beslutet avser helt fråntas möjligheten att tackla grundläggande utgifter för t.ex. livsmedel, hyra och mediciner. Detta givetvis under förutsättning att syftet med sanktionen inte motverkas. Av betänkandet framgår inte huruvida avsikten är att personer som träffas av beslut om frysning ska ges möjlighet att begära undantag enligt 8 §. En sådan lösning synes dock ha förordats av sanktionslagsutredningen.¹ Ett beslut att neka undantag kan få långtgående konsekvenser för både den beslutet avser samt i förekommande fall närstående till denne. Enligt förvaltningsrätten bör frågan om tillämpningen av undantagsbestämelsen belysas närmare i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Det bör även övervägas om ett beslut att inte medge undantag enligt 8 § ska kunna överklagas.

Till skillnad från utredningen anser förvaltningsrätten, även med beaktande av vad som anförts ovan gällande utformningen av 9 §, att det finns skäl som talar för att överklaganden enligt lagen bör koncentreras till en domstol. I likhet med den senaste sanktionslagsutredningen anser förvaltningsrätten att Stockholms tingsrätt framstår som ett lämpligt val. Enligt förvaltningsrätten kan prövningen komma att omfatta komplicerade straffrättsliga bedömningar. En specialdestinerad domstol kommer sannolikt att säkerställa en mer enhetlig och kompetent tillämpning av lagen. Enligt förslaget ska sammanträde hållas inom fyra dagar från begäran, under förutsättning att det inte föreligger synnerliga hinder. Enligt förvaltningsrätten innebär den skyndsamma handläggningen att ännu större krav ställs på den domstol som har att pröva överklagandet. En specialiserad domstol framstår då, utifrån erfarenhet och kompetens, som bättre utrustad att möta de krav som ställs i den föreslagna lagen. För det fall överklaganden enligt lagen blir få till antalet och således sällsynta finns det, med den föreslagna ordningen, en risk att mindre domstolar kan tänkas vara mindre förberedda att hantera överklaganden enligt lagen.

¹ SOU 2006:41 s. 138f.

Enligt förvaltningsrätten bör det också övervägas om 9 § bör innehålla ett skyndsamhetsrekvisit vad gäller domstolens prövning av överklagandet. Antingen genom en erinran om skyndsamt handläggning eller i form av ett lagstadgat tidsspänn inom vilket domstolen ska meddela sitt avgörande. Intresset av att snabbt få till stånd en överprövning utgör enligt förvaltningsrätten skäl i sig till en sådan lösning. Därtill skulle ytterligare förtydligande kring skyndsamhetskravet vad gäller själva överprövningen koppla an till den föreslagna utformningen kring muntligt sammanträde.

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

Enligt förvaltningsrätten bör det förtydligas om det enligt förslaget föreligger någon inskränkning i tid vad gäller överklaganden enligt 5 a §.

Mot bakgrund av vad som anförs i utredningen beträffande EU:s effektivitetsarbete samt den genomsnittliga genomförandetiden inom EU gör förvaltningsrätten följande överväganden. Ett interimistiskt beslut kommer i många fall att gälla under endast ett par dagar. Under denna tid ska den som beslutet avser få kännedom om beslutet och inge ett överklagande. Därefter ska förvaltningsdomstol pröva Finansinspektionens beslut. Även om förvaltningsdomstolens prövning kan liknas vid en formell prövning är det förvaltningsrättens bedömning att föremålet för prövning många gånger redan kommer ha förfallit, i och med EU:s antagande av en förordning för genomförande av sanktionsregimen i fråga, innan ett avgörande hunnit meddelas. Förvaltningsrätten instämmer i vad utredningen anfört om det interimistiska beslutets mycket ingripande karaktär för en enskild. Mot bakgrund av de praktiska svårigheterna att i tid få till stånd en överprövning anser förvaltningsrätten emellertid att införandet av en överklagandemöjlighet riskerar att få en begränsad faktisk betydelse för den beslutet avser. En annan lösning är att Finansinspektionen utan dröjsmål underställer det interimistiska beslutet till förvaltningsdomstol för prövning. Detta skulle emellertid inte helt eliminera problematiken och förvaltningsrätten förordar inte heller en sådan ordning eftersom

en domstolsprövning som huvudregel bör initieras genom en uttrycklig parts-
vilja.

Detta yttrande har beslutats av lagmannen Annika Lowén efter föredragning
av förvaltningsrättsnotarien Joel Törnqvist.

Annika Lowén