



Utrikesdepartementet
Enheten för FN-politik

Yttrande över betänkandet Ekonomiska sanktioner mot terrorism (SOU 2018:27)

Sammanfattning

Åklagarmyndigheten anser att utredningens förslag gällande en ny lag om frysning av tillgångar bör bli föremål för ytterligare överväganden. Åklagarmyndigheten kan mot den bakgrunden inte tillstyrka förslaget.

Angående förslaget om en ny bestämmelse om interimistiska beslut i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen) har Åklagarmyndigheten inget att erinra.

Bakgrund och internationella åtaganden

Åklagarmyndigheten vill som i tidigare yttranden gällande lagförslag på terrorismområdet framhålla att en effektiv bekämpning av terrorism, ofta med internationell anknytning, kräver internationella och gemensamma lösningar och att brister i en stats lagstiftning kan få stora konsekvenser för det internationella samarbetet. Den svenska lagstiftningen måste därför på ett tydligt sätt uppfylla internationella rekommendationer och krav som ställs på det nationella regelverket.

De föreslagna lagändringarna har till syfte att Sverige på sanktionsområdet ska leva upp till de skyldigheter att vidta åtgärder som följer av FN:s säkerhetsråds resolutioner samt uppfylla de krav som Financial Action Task Force (FATF) ställer på sanktionsområdet. Förslaget kan emellertid medföra långtgående ekonomiska begränsningar för enskilda misstänkta och redan dömda personer, vilket innebär att höga rättssäkerhetskrav bör ställas på en kommande lagstiftning och att det bör framgå tydligt för beslutsfattaren hur den ska tillämpas.

Åklagarmyndigheten lämnade synpunkter även på tidigare betänkande med liknande förslag från Sanktionslagutredningen, Internationella sanktioner (SOU 2006:41) och tillstyrkte då, med undantag för val av beslutsmyndighet, de förslag som framfördes. Förslagen har dock inte lett till lagstiftning.

En ny lag om frysning av tillgångar

Brottsmisstankar som ska kunna föranleda ett frysningsbeslut och Beviskrav och bestämmelsens närmare utformning (9.2.1)

Beviskravet, *den som skäligen kan misstänkas*, utgår från FATF:s tolkningsnoter och frågan är även behandlad av Lagrådet i det tidigare lagstiftningsärendet. Enligt Åklagarmyndigheten är beviskravet satt lågt trots att frysning är betydligt mer ingripande för den enskilde än exempelvis kvarstad eller beslag med motsvarande beviskrav. Ett beslut om frysning har likheter med en straffprocessuell tvångsåtgärd, men i lagförslaget saknas de allmänna principer som genomsyrar den straffprocessuella tvångsmedelsanvändningen. Åklagarmyndigheten saknar en möjlighet för beslutsfattaren i det enskilda fallet att göra en närmare bedömning och avvägning med hänsyn exempelvis till den enskildes situation och brottsmisstankens styrka och omfattning. De misstankar som träffas av definitionen i 3 § kan vara vitt skilda alltifrån en begränsad inblandning på ett tidigt planeringsstadium till ett fullbordat brott med allvarliga konsekvenser för enskilda. Effekten av ett beslut om frysning är densamma oavsett om det gäller brott enligt rekryterings-, finansierings- eller terroristbrottslagen. Risken med lagförslaget är således enligt Åklagarmyndigheten att det leder till bristande proportionalitet mellan åtgärderna som drabbar den enskilde och misstanken som ligger till grund för beslutet. Även en person som har dömts för en gärning enligt dessa lagar kan drabbas oskäligt hårt av frysning som då inte har beaktats vid påföljdsbestämningen, jämför 29 kap 5 § första stycket 8 brottbalken. Detta bör uppmärksammas och övervägas närmare i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Val av beslutsmyndighet (9.2.2) och förfarandet hos åklagaren (9.2.3)

I det tidigare yttrandet över Sanktionslagutredningens förslag ifrågasatte Åklagarmyndigheten valet av beslutsmyndighet och framförde att skälen för att välja åklagare som beslutsfattare inte var tillräckligt starka. Åklagarmyndigheten anser fortfarande att man på goda grunder kan ifrågasätta om det är en lämplig uppgift för åklagare. Det skulle vara en helt ny beslutsfunktion som ligger utanför det straffprocessuella området och som kan betraktas som en förvaltningsrättslig fråga. Det framgår inte av lagförslaget

vilket regelverk som blir tillämpligt vid förfarandet hos åklagaren. Jämför exempelvis vid beslut enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud och bestämmelsen i 13 § om vilka bestämmelser som är tillämpliga vid åklagarens handläggning av ärenden om kontaktförbud.

Man kan även ifrågasätta om uppgiften att besluta om frysning skulle vara förenlig med åklagarens roll som förundersökningsledare. Vid en jämförelse med de andra staterna, vilkas lagstiftning redovisas i förslaget, har olika lösningar valts gällande beslutsfattare. Mot bakgrund av hur den aktuella brottsligheten har utvecklats under senare år, har frågan emellertid kommit i ett något annat ljus sedan Sanktionslagutredningen lämnade sitt förslag. Även lagstiftningen för att bekämpa terrorism har genomgått en kontinuerlig förändring och är relativt svåröverskådlig. Numera kan det möjligen finnas starkare skäl att samla beslutsfattandet i frågor om terrorism och starkare skäl för att åklagare bör ha full kontroll över de olika instrument som står till buds när det gäller att förhindra och bekämpa terrorism.

Åklagarmyndigheten kan inte heller se att någon annan myndighet har tillräcklig insyn i det brottsbekämpande arbetet mot terrorism för att dels besluta om frysning, dels göra den föreslagna bedömningen när man bör avvakta med beslut om frysning eftersom ett sådant kan äventyra en fortsatt utredning m.m. Med hänsyn till det omfattande straffrättsliga arbete som bedrivs på terrorismområdet både nationellt och internationellt torde i dagsläget krävas särskild expertkunskap för att avgöra om någon är skäligen misstänkt enligt den straffrättsliga terrorismlagstiftningen.

Det kan förutses att det kommer bli aktuellt med viss utredning inför ett beslut om frysning, vid omprövning och vid prövning i domstol. Åklagare har dock inte några sådana utredningsresurser till sitt förfogande och det saknas bestämmelser i förslaget om hur den utredningen ska genomföras. Jämför här exempelvis med beslut enligt lagen (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser och bestämmelsen i 14 § om att åklagare får anlita biträde av Polismyndigheten etc.

Möjligheten i 4 § 1 stycket 2 meningen i förslaget, att under vissa omständigheter underlåta att meddela beslut om frysning, ser Åklagarmyndigheten som en central ventil i förslaget och en förutsättning för att uppnå bästa resultat i det brottsförebyggande och brottsutredande arbetet gällande terrorism. Här bör man emellertid i den fortsatta beredningen förtydliga vilken typ av beslut det är fråga om när en åklagare gör bedömningen att undantaget är tillämpligt. Är ett sådant ställningstagande

exempelvis möjligt att överklaga och i så fall vem kan klaga och till vilken instans? Vad gäller om begäran om frysning kommer från en annan stat? Åklagarmyndigheten efterlyser även regler för hur och när uppföljningen av ett sådant ställningstagande bör ske. Hur länge är det möjligt att inte besluta om frysning och hur ska åklagare hantera bevakningen av den frågan?

Åklagarmyndigheten vill understryka vikten av den s.k. ventilen för åklagarverksamheten. Om utformningen av bestämmelsen skulle förändras i det fortsatta lagstiftningsarbetet och exempelvis omformuleras och snävas in skulle det påverka det brottsförebyggande och brottsutredande arbetet gällande terrorism samt möjligen även skälen för att åklagare ska vara beslutsfattare.

Vidare framgår inte närmare av lagförslaget hur verkställighet sker vid beslut om frysning enligt 3 §, utifrån vilket underlag, och om åklagaren har någon roll eller bär något ansvar även vid en verkställighet. Även denna fråga behöver klargöras i den fortsatta beredningen.

Åklagarmyndigheten ser därför behov av att beredningsunderlaget breddas och fördjupas med inriktning på ovanstående frågor innan ställning kan tas till förslaget samt om Åklagarmyndigheten är lämplig beslutsmyndighet. Sammanfattningsvis gör Åklagarmyndigheten den bedömningen att förslaget inte är tillräckligt väl underbyggt för att myndigheten ska kunna tillstyrka detta förslag.


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

Bestämmelsen bedöms inte påverka åklagarverksamheten och Åklagarmyndigheten har inget att erinra mot den föreslagna bestämmelsen.

Konsekvensbedömningen

Åklagarmyndigheten ifrågasätter utredningens uppskattning av antalet beslut till mycket begränsat. För det fall det blir aktuellt med kostnadsökningar för Åklagarmyndigheten förutsätts att myndigheten får de medel som behövs för uppgiften.

Detta beslut har fattats av riksåklagaren Petra Lundh efter föredragning av kammaråklagaren Anna Arnell. I den slutliga handläggningen av ärendet har också överåklagaren Thomas Häggström och tf. rättschefen Hedvig Trost deltagit.


Petra Lundh


Anna Arnell

Kopia till

Kommunikationsavdelningen

Rättsavdelningen

Charlotta Myrén, verksledningen