

YTTRANDE  
2018-09-19 Dnr 2018/01114-2

Utrikesdepartementet  
ud.remissvar@regeringskansliet.se

## Yttrande över SOU2018:27 Ekonomiska sanktioner mot terrorism

UD2018/09711/FN09711/FN

### 1 Om Kommerskollegium

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s handelspolitik. Kommerskollegiums uppdrag är att verka för frihandel. Det innebär att vi verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberalisering av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt. Kommerskollegium är bland annat behörigt att besluta om undantag från så kallade frysningar avseende juridiska personer enligt ett flertal europeiska sanktionsregimer.

### 2 Sammanfattning

Regeringen har den 14 juni 2018, diarienummer UD2018/09711/FN 09711/FN, remitterat SOU2018:27 Ekonomiska sanktioner mot terrorism till bland annat Kommerskollegium för yttrande.

Kommerskollegium tillstyrker i huvudsak förslaget till ny lag och frysning av tillgångar och de föreslagna ändringarna av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner.

Kommerskollegium vill särskilt påtala behovet av en harmoniserad tillämpning av det s.k. frysningsbegreppet oavsett om frysning meddelats genom en EU-förordning eller nationellt beslut. Framför allt är ett likalydande begrepp önskvärt för de personer och organisationer som ska verkställa frysningen så att ansvaret för verkställandet av frysning inte varierar beroende på vilken rättsakt som frysningen följer av. Genom ett harmoniserat frysningsbegrepp skulle också den praxis som skapats i europeiska unionens domstol (EU-domstolen) och den tolkningsmetod som tillämpas inom europarätten kunna användas i den nationella tillämpningen och bidra till en ökad rättssäkerhet.

Av samma skäl anser Kommerskollegium att det är önskvärt att tillämpningen av grunderna för undantag från frysning harmoniseras i förhållande till vad som följer av europeisk lagstiftning. Med tanke på de kopplingar som finns mellan undantag från frysning, internationell humanitärrätt och mänskliga rättigheter menar Kommerskollegium att det vore lämpligt att ytterligare vägledning ges i lag eller förarbete och att EU-domstolens praxis kan användas även i tillämpningen av nationella regler om undantag från frysning.

Det geografiska tillämpningsområdet avseende personkretsen, och därigenom vem som ska iakttas frysningar, varierar mellan lagen om vissa internationella sanktioner, förslaget till lag om frysning av tillgångar och europeisk lagstiftning. Även om det normalt inte råder någon tveksamhet vem som är föremål för beslut om frysning så kan därför straffansvaret för den som i praktiken har att genomföra frysningar variera beroende på lagstöd för frysningar. Om nationell och europeisk praxis i olika omfattning är tillämplig kan detta i vissa fall tänkas försvåra verkställandet av frysningar.

Genom förslagen skapas två överklagandevägar beroende på vilken rättsakt frysningen grundar sig på, bland annat i fråga om beslut i ärenden om undantag för frysning. Genom en sådan ordning kan olika praxis mellan förvaltningsdomstol och allmän domstol uppstå i fråga om undantag. Förslaget innebär dessutom att den beslutande myndigheten, i fråga om undantag och överklagandehänvisning, i varje enskilt ärende måste utreda vilken tingsrätt som är behörig att pröva åtal avseende de brottsmisstankar som beslutet om frysning grundar sig på eller vilken domstol som beslutat om frysningen. En ordning där beslut i ärenden om undantag från frysning, enligt förslaget till lag om frysning av tillgångar, överklagas till tingsrätt framstår därför som olämplig.

Kommerskollegium anser att en uppdelning av överklagandegången mellan beslut om frysning och beslut om undantag vore lämplig särskilt som saken för prövning i de olika ärendetyperna kommer att skilja sig åt.

### **3 Särskilda synpunkter**

Kommerskollegium tillstyrker i huvudsak förslaget till ny lag om frysning av tillgångar och de föreslagna ändringarna av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner. De föreslagna åtgärderna leder till att Sverige kan uppfylla sina åtaganden enligt FN-stadgan och FATF:s rekommendationer. Förslagen medför bland annat att Sverige kan verka proaktivt i förhållande till hindrandet av finansiering av terrorism och beivrande av terrorism. Kommerskollegium vill härvid framföra följande synpunkter avseende förslagen till författningsändringar.

### 3.1 Frysningensbegreppet

Kommerskollegium vill särskilt påtala behovet av en harmoniserad tillämpning av frysningensbegreppet oavsett om frysning meddelats genom en europeisk förordning eller nationellt beslut. Framför allt är ett likalydande begrepp önskvärt för de personer och organisationer som ska verkställa frysningen så att ansvaret för verkställandet av frysning inte varierar beroende på vilken rättsakt som frysningen följer av. Genom ett harmoniserat frysningensbegrepp skulle också den praxis som skapats i europeiska unionens domstol (EU-domstolen) och den tolkningsmetod som tillämpas inom europarätten kunna användas i den nationella tillämpningen och bidra till en ökad rättssäkerhet.

Tyvärr finns i Europarätten ett flertal olika definitioner av frysningensbegreppet som skiljer sig i vissa avseenden, även om de i de flesta fall leder till likartad tillämpning.

I förslaget till lag om frysning av tillgångar definieras frysning som: 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.

I förordning 2016/1686 definieras frysning som: *frysning av penningmedel*, förhindrande av varje flyttning, överföring, förändring, användning av, tillgång till eller hantering av penningmedel på ett sätt som skulle leda till en förändring av volym, belopp, belägenhet, ägandeförhållanden, innehav, art, bestämmelse eller varje annan förändring som skulle göra det möjligt att utnyttja penningmedlen, inbegripet portföljförvaltning<sup>1</sup>, *frysning av ekonomiska resurser*, förhindrande av att dessa resurser på något sätt används för att erhålla penningmedel, varor eller tjänster, inbegripet men inte enbart genom försäljning, uthyrning eller inteckning<sup>2</sup>. Denna förordning innehåller delvis ett generellt undantag från frysning i det att frysning inte ska hindra att finans- eller kreditinstitut krediterar frysta konton, under förutsättning att sådana insättningar på dessa konton också fryses.<sup>3</sup>

Förordning 881/2002 innehåller samma definition av frysning med följande undantag: Frysning skall inte avse kreditering av frysta konton med, ränta eller andra intäkter på dessa konton, eller, betalningar enligt avtal, överenskommelser eller förpliktelser som uppstod före den dag då dessa konton kom att omfattas av bestämmelserna i FN:s säkerhetsråds resolutioner som successivt genomfördes genom förordning (EG) nr

---

<sup>1</sup> Art. 1 c förordning 2016/1686.

<sup>2</sup> Art. 1 d förordning 2016/1686.

<sup>3</sup> Art 8 förordning 2016/1686.

337/2000 (1), förordning (EG) nr 467/2001 (2) eller förordning 881/2002. I likhet med det konto som krediteras ska sådan ränta, sådana andra intäkter och sådana betalningar också frysas.

I Rådets riktlinjer för genomförande och utvärdering av restriktiva åtgärder 11205/12 definieras frysning som: frysning av tillgångar, 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, bestämmelse eller varje annan förändring som skulle göra det möjligt att utnyttja tillgångarna, inbegripet aktieförvaltning.<sup>4</sup> Följande definition förekommer även i samma dokument: frysning av ekonomiska resurser, förhindrande av att dessa resurser på något sätt används för att erhålla tillgångar, varor eller tjänster, inbegripet men inte enbart genom försäljning, uthyrning eller inteckning.<sup>5</sup>

Ytterligare varianter på frysningsbegreppet förekommer i restriktiva åtgärder mot ett flertal olika stater.<sup>6</sup>

### 3.2 Undantag från frysning

Av samma skäl som angetts under 6.1 anser Kommerskollegium att det är önskvärt att tillämpningen av grunderna för undantag från frysning harmoniseras i förhållande till vad som följer av europeisk lagstiftning. Precis som framgår av 8 § andra stycket, förslaget till lag om frysning av tillgångar kan grunderna för undantag från frysning preciseras genom förordningar och föreskrifter. Regeringen kan med den kompetens som följer av 4 § lag om vissa internationella sanktioner (1996:95, sanktionslagen) också precisera grunderna för undantag genom föreskrifter, i den mån grunderna inte är uttömmande reglerade i europarätten. Med tanke på de kopplingar som finns mellan undantag från frysning, internationell humanitärrätt och mänskliga rättigheter menar dock Kommerskollegium att det vore lämpligt att ytterligare vägledning ges i lag eller förarbete och att EU-domstolens praxis kan användas även i tillämpningen av nationella regler om undantag från frysning.

Enligt förslaget till lag om frysning av tillgångar anges att undantag från ett frysningsbeslut kan medges i de fall det är nödvändigt för att tillgodose grundläggande behov eller, i särskilda fall, för att betala extraordinära kostnader.

---

<sup>4</sup> Rådets dokument 11205/12 p 60.

<sup>5</sup> Samma dokument p 61.

<sup>6</sup> För en sammanfattning se bl.a. <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>

Återigen saknas enhetliga grunder i europeisk lagstiftning.

Enligt förordning 881/2002 kan undantag från frysning medges bl.a. för kostnader som är nödvändiga för att täcka grundläggande utgifter, inbegripet betalning av livsmedel, hyra, amorteringar och räntor på bostadskrediter, mediciner och läkarvård, skatter, försäkringspremier och avgifter för samhällstjänster, i den mån dessa endast är avsedda för betalning av rimliga arvoden och ersättning för utgifter i samband med tillhandahållande av juridiska tjänster, endast är avsedda för betalning av avgifter eller serviceavgifter för rutinmässig hantering eller förvaltning av frysta penningmedel eller ekonomiska resurser, är nödvändiga för extraordinära kostnader.<sup>7</sup>

I förordning 2016/1686 att undantag får medges om kostnaderna är nödvändiga för att täcka grundläggande behov för fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ och för underhållsberättigade medlemmar av fysiska personers familj, inbegripet betalning av livsmedel, hyra eller amorteringar, mediciner och läkarvård, skatter, försäkringspremier och avgifter för samhällstjänster, är avsedda endast för betalning av rimliga arvoden eller ersättning av utgifter i samband med tillhandahållande av juridiska tjänster, är avsedda uteslutande för betalning av avgifter eller serviceavgifter för rutinmässig hantering eller förvaltning av frysta tillgångar och ekonomiska resurser, eller är nödvändiga för att täcka extraordinära utgifter.<sup>8</sup> Undantag får också medges om penningmedlen eller de ekonomiska resurserna i fråga är föremål för ett skiljedomsbeslut som meddelats före den dag då den fysiska eller juridiska personen, enheten eller organet listades, eller för ett rättsligt eller administrativt beslut som meddelats i unionen, eller för ett rättsligt beslut som är verkställbart i den berörda medlemsstaten, före eller efter den dagen. Penningmedlen eller de ekonomiska resurserna ska i så fall enbart användas för att betala fordringar som har säkrats genom ett sådant beslut eller har erkänts som giltiga i ett sådant beslut, inom de gränser som fastställs i tillämpliga lagar och förordningar som styr rättigheterna för personer med sådana fordringar. Beslutet får inte gynna någon fysisk eller juridiska person, enhet eller organ som listats.

I Rådets riktlinjer för genomförande och utvärdering av restriktiva åtgärder 11205/12 definieras grunderna för undantag från frysning som: de fall då kostnaderna är nödvändiga för att täcka grundläggande behov för fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ och för sådana fysiska personers anhöriga, inbegripet betalning av livsmedel, hyra, amorteringar och räntor, mediciner och läkarvård, skatter,

---

<sup>7</sup> Art. 2a förordning 881/2002.

<sup>8</sup> Art. 5 förordning 2016/1686.

försäkringspremier och avgifter för samhällstjänster, endast är avsedda för betalning av rimliga arvoden och ersättning av utgifter i samband med tillhandahållande av juridiska tjänster, endast är avsedda för betalning av avgifter eller serviceavgifter för rutinemässig hantering eller förvaltning av frysta penningmedel eller frysta ekonomiska resurser, är nödvändiga för extraordinära kostnader, är avsedda att betalas in på eller från ett konto tillhörande en diplomatisk beskickning eller konsulär myndighet eller en internationell organisation som åtnjuter immunitet enligt internationell rätt, i den mån sådana betalningar är avsedda att användas för den diplomatiska beskickningens eller konsulära myndighetens eller den internationella organisationens officiella ändamål, är nödvändiga för att garantera människors säkerhet eller miljöskyddet.<sup>9</sup>

Vidare föreskriver riktlinjerna att medlemsstaternas behöriga myndigheter får ge tillstånd till att frigöra vissa frysta tillgångar eller ekonomiska resurser om följande villkor uppfylls: Tillgångarna eller de ekonomiska resurserna är föremål för ett skiljedomsbeslut som meddelats före det datum då de fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som... (frysning av tillgångar och ekonomiska resurser för och förbud mot att göra tillgångar eller ekonomiska resurser tillgängliga för förtecknade fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ) förtecknades i [tillämplig] bilaga eller för ett rättsligt eller administrativt beslut som meddelats i EU, eller för ett rättsligt beslut som är verkställbart i den berörda medlemsstaten, före eller efter det datumet. Tillgångarna eller de ekonomiska resurserna får då enbart användas för att betala fordringar som har säkrats genom ett sådant beslut eller har erkänts som giltiga i ett sådant beslut, inom de gränser som fastställs i tillämpliga lagar och förordningar och som styr rättigheterna för personer med sådana fordringar. Beslutet får inte vara till förmån för någon av de personer, enheter eller organ som förtecknas i [tillämplig] bilaga. Erkännande av beslutet ska inte strida mot den berörda medlemsstatens allmänna politik.<sup>10</sup> Ytterligare förslag till undantag och inskränkningar finns angivna i riktlinjerna och olika varianter på grunder förekommer i olika sanktionsregimer.

### 3.3 Geografiskt tillämpningsområde

Det geografiska tillämpningsområdet avseende personkretsen, och därigenom vem som ska iaktta frysningar, varierar mellan lagen om vissa internationella sanktioner, förslaget till lag om frysning av tillgångar och europeisk lagstiftning. Även om det normalt inte råder någon tveksamhet om vem som är föremål för beslut om frysning så kan straffansvaret för

---

<sup>9</sup> Rådets dokument 11205/12 p 83.

<sup>10</sup> Rådets dokument 1120512 p 86.

den som i praktiken har att genomföra frysningar variera beroende på lagstöd för frysningar. Om nationell och europeisk praxis i olika omfattning är tillämplig kan detta ytterligare försvåra verkställandet av frysningar.

Förslaget till lag om frysning av tillgångar och lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner definierar inte i alla delar de personer som berörs av lagstiftningen utan personkretsen som har att verkställa frysningar är obegränsad.. Istället begränsas den personkrets som kan bli föremål för straffrättsliga påföljder.

Det geografiska tillämpningsområdet avseende personkretsen för förslaget till lag om frysning av tillgångar följer bland annat av 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 och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Av lag 2003:148 framgår att 2 kap. brottsbalken (1962:700, BrB) är tillämplig på svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige, utlänning utan hemvist i Sverige, som efter brottet blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här i riket eller som är dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare och finns här, och annan utlänning som finns här i riket och som begått brott på vilket enligt svensk lag kan följa fängelse i mer än sex månader.<sup>11</sup> Personkretsen i denna del är begränsad till den som är föremål för frysningsbeslutet.

I tillägg till 2 kap. BrB föreskriver lag 2010:299 att denna lag också ska tillämpas på svensk medborgare och utlänning med hemvist i Sverige, och på personer som begått brott enligt lagen 2010:299 mot en av Europeiska unionens institutioner eller mot ett organ som inrättats i enlighet med Fördraget om Europeiska unionen (FEU) eller fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) och som har säte i Sverige.<sup>12</sup> Personkretsen i denna del är begränsad till den som är föremål för frysningsbeslutet.

I tillägg till 2 kap. BrB föreskriver lag 2002:444 att samma lag också tillämpas på utlänning som befinner sig i Sverige och som har begått brott enligt samma lag. Personkretsen i denna del är begränsad till den som är föremål för frysningsbeslutet.

Förslaget till lag om frysning av tillgångar har ett tillämpningsområde som definieras som, i tillägg till 2 kap. BrB, även svensk medborgare

---

<sup>11</sup> 2 kap. 2 § första stycket BrB.

<sup>12</sup> 9 § lag 2010:299.

som begått brott utomlands enligt 11 § i förslaget. Tillämpningsområdet i denna del omfattar även personer som har att genomföra frysningen. Samma tillämpningsområde följer av lagen om vissa internationella sanktioner.

Enligt förordning 881/2002 är i denna förordning den berörda personkretsen varje fysisk person inom eller utanför unionens territorium som är medborgare i en medlemsstat, varje juridisk person, enhet eller organ som har bildats eller instiftats i enlighet med en medlemsstats lagstiftning, och varje fysisk eller juridisk person, enhet, organ eller grupp när det gäller varje affärsverksamhet som helt eller delvis bedrivs inom unionen.<sup>13</sup> Tillämpningsområdet avser de som har att iakttä frysningar, det vill säga både den fysiska person som är föremål för frysningen men också de fysiska personer som har att genomföra frysningar. Samma avgränsning anges i förordning 2016/1686<sup>14</sup> och i Rådets riktlinjer för genomförande och utvärdering av restriktiva åtgärder 11205/12<sup>15</sup>.

### 3.4 Överklagande

Beslut enligt lagen om vissa internationella sanktioner och enligt europeiska förordningar om restriktiva åtgärder överklagas enligt 40 § Förvaltningslagen (2017:900, FL) till allmän förvaltningsdomstol. Enligt 9 § förslaget till lag om frysning av tillgångar ska beslut enligt den lagen överklagas till tingsrätt. 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.

Genom förslaget skapas således två överklagandevägar beroende på vilken rättsakt frysningen grundar sig på, bland annat i fråga om beslut i ärenden om undantag för frysning. Genom en sådan ordning kan olika praxis mellan förvaltningsdomstol och allmän domstol uppstå i fråga om undantag. Förslaget innebär dessutom att den beslutande myndigheten i fråga om undantag och överklagandehänvisning i varje enskilt ärende måste utreda vilken tingsrätt som är behörig att handlägga åtal avseende de brottsmisstankar som beslutet om frysning grundar sig på eller vilken domstol som beslutat om frysningen. En ordning där beslut i ärenden om undantag från frysning överklagas till tingsrätt framstår därför som olämplig. Att samma domstol prövar brottmål och beslut om frysning

---

<sup>13</sup> Art. 11 förordning 881/2002.

<sup>14</sup> Art. 18 förordning 2016/1686.

<sup>15</sup> P 88 Rådets riktlinjer för genomförande och utvärdering av restriktiva åtgärder 11205/12.



framstår dock som lämpligt med beaktande av grunderna för frysning och av processekonomiska skäl genom att prövningen av ett överklagande om frysning kan ske i anslutning till ett eventuellt brottmål. En uppdelning av överklagandegången mellan beslut om frysning och beslut om undantag framstår därför som lämplig särskilt som saken för prövning i de olika ärendetyperna kommer att skilja sig åt.

Ärendet har avgjorts av generaldirektören Anna Stellingner i närvaro av enhetschefen Michael Koch, chefsjuristen Jonas Jeppson samt utredaren Magnus Andersson, föredragande.

Anna Stellingner

Magnus Andersson