

Stockholm den 28 september 2018.

UD2018/09711/FN

Regeringskansliet
Utrikesdepartementet
103 33 Stockholm

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

Sammanfattning

Civil Rights Defenders är positiva till att åtgärder vidtas för att Sverige ska leva upp till de folkrättsliga förpliktelser som följer av FN:s säkerhetsråds resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner samt resolution 1373 (2001) liksom de krav som Financial Action Task Force (FATF) ställer i fråga om genomförande av berörda FN-resolutioner på sanktionsområdet. Vi anser dock att utredningen i sina bedömningar inte i tillräckligt hög grad har beaktat Sveriges övriga internationella åtaganden att anta rättssäker lagstiftning med respekt för individens fri- och rättigheter.

Civil Rights Defenders välkomnar utredningens förslag för att möta de rättssäkerhetskrav som utvecklats genom internationell praxis sedan Sanktionslagsutredningens betänkande Internationella sanktioner (SOU 2006:41). Vi anser dock inte att de föreslagna åtgärderna är tillräckliga för att säkerställa en hög grad av rättssäkerhet och avstyrker främst av detta skäl flera förslag i den nya lagen om frysning av tillgångar.

Allmänna synpunkter

Bekämpning av terrorism är av betydelse för att säkerställa människors säkerhet och tillgång till fri- och rättigheter. I de för utredningen aktuella resolutionerna har FN:s säkerhetsråd understrukt vikten av att medlemsstaterna arbetar aktivt för att bekämpa terrorism genom ekonomiska sanktioner.

I bl.a. resolution 1456 (2003) och resolution 2170 (2014) har FN:s säkerhetsråd framfört att varje medlemsstat måste säkerställa att de åtgärder som vidtas för att bekämpa terrorism inte bryter mot statens övriga internationella åtaganden eller inskränker grundläggande rättigheter på ett sätt som är oproportionerligt och bryter mot de mänskliga rättigheterna och rättsstatens principer.

Civil Rights Defenders instämmer i utredningens analys (avsnitt 3.1, s. 33) att ekonomiska sanktioner som riktats mot stater ofta har orsakat lidande för lokalbefolkningen som helt saknar ansvar för de sanktionsgrundande handlingarna. Vi anser därför att det är en god utveckling att ekonomiska sanktioner enligt utredningen (avsnitt 3.1, s. 33f) allt oftare riktas mot specifika ansvarsbärande individer istället för mot stater. Civil Rights Defenders erkänner vikten av att Sverige lever upp till sina åtaganden gentemot FN och FATF men som utredningen redogör för (avsnitt 7) har genomförandet av FN:s säkerhetsråds resolutioner på sanktionsområdet tidigare kritiserats av EU-domstolen och Europadomstolen på grund av bristande rättssäkerhetshänsyn.

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag på en ny lag om frysning av tillgångar med fokus på att högsta möjliga nivå av rättssäkerhet ska uppnås och anser att vidden av tillämpningsområdet inte är tillfredställande ur det perspektivet. Vi anser också att förslaget i vissa delar riskerar att leda till oproportionerliga inskränkningar av individers rättigheter.

Brett tillämpningsområde i 3 § lagen om frysning av tillgångar

Utredningens förslag innebär att en mycket vid grupp personer och tillgångar kan träffas av ekonomiska sanktioner. En orsak till detta är att formuleringarna i FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) är breda. Sverige har en folkrättslig förpliktelse att genomföra resolutionen men statens skyldighet att värna rättssäkerheten är samtidigt väl förankrad i nationell rätt såväl som i bl.a. FN:s människorättsdeklaration, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och Europakonventionen.

Civil Rights Defenders har tidigare yttrat stark kritik mot utredningarna Straffansvar för terroristbrott (Ds 2002:35), Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor (SOU 2015:63), Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:40) och Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62). En av Civil Rights Defenders primära hållpunkter i förhållande till dessa utredningar är att tillämpningsområdet för strafflagstiftning på terrorismområdet är för bred. Den föreslagna lagen om frysning av tillgångar knyter an till befintlig lagstiftning om utförande, uppmaning, rekrytering, utbildning och finansiering av terroristbrott eller annan särskilt allvarlig brottslighet. Civil Rights Defenders kan konstatera att problemen med ett brett tillämpningsområde gör sig gällande även här. För att minimera risken för felaktig rättstillämpning skulle vi hellre se ett smalare tillämpningsområde.

Om utredningen gör avvägningen att det är nödvändigt att låta en bred grupp av personer omfattas av lagen så måste ramen för utförandet vara väldigt strikt. Ett brett tillämpningsområde medför ökad risk för att oskyldiga personer träffas av sanktionsbeslut, vilket måste motarbetas genom tydliga riktlinjer och effektiv användning av alla de rättsäkerhetsmekanismer som föreslås (om bl.a. omprövning och överklagande). Civil Rights Defenders anser inte att utredningen i tillräckligt hög grad har adresserat den rättssäkerhetsproblematik som tillämpningsområdet ger upphov till. Mot bakgrund av att ekonomiska sanktioner är en mycket ingripande åtgärd som kan ha stor betydelse för individens tillgång till vissa rättigheter saknar vi också analyser av förslagets nödvändighet och proportionalitet.

Civil Rights Defenders vill också påpeka att 3 § innehåller flera begrepp som öppnar för godtyckliga bedömningar, t.ex. "direkt eller indirekt" och "handlar istället för", och vill därför understryka vikten av att dessa otydligheter avhjälps genom avgränsande definitioner.

Undantag från ett frysningsbeslut enligt 8 § lagen om frysning av tillgångar

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget att det ska krävas att individen ansöker om undantag för att få tillgång till pengar att täcka grundläggande behov och vill istället att dessa medel i regel ska vara undantagna från frysningsåtgärden.

Utredningen föreslår att undantag från frysningsåtgärden får medges av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer avseende tillgångar som är nödvändiga för att tillgodose grundläggande behov eller för att betala extraordinära kostnader. Individen kan därigenom ges rätt att förfoga över medel för betalning av bl.a. livsmedel, läkemedel, läkarvård, skatter, försäkringar, vatten och el. Det framgår (avsnitt 9.2.6, s. 138) att utredningen har valt mellan att anta en regim som kräver att individen begär undantag (i enlighet med EU:s förordning (EG) nr 2580/2001) eller en regim där sådana medel är undantagna från frysningen redan från början (i enlighet med FN:s säkerhetsråds resolution 1452 (2002)).

Utredningen betonar att Sveriges huvudsakliga genomförande av resolution 1373 (2001) sker genom förordning (EG) nr 2580/2001. Civil Rights Defenders vill dock påpeka att resolution 1452 (2002) utfärdades efter förordningen och innehåller modifieringar av hur resolution 1373 (2001) ska implementeras. Att regelmässigt undanta medel från frysningsåtgärden för att täcka grundläggande behov utgör en väsentlig förbättring för enskilda. De grundläggande behoven är direkt kopplade till individens mänskliga rättigheter, innefattande bl.a. rätten till hälsa och rätten till en tillfredställande levnadsstandard. Undantagsregimen innebär i praktiken att den som endast är skäligen misstänkt för terroristbrott eller samröre med sådan person får en starkt begränsad tillgång till dessa grundläggande rättigheter genom frysningsbeslutet, fram till dess att undantag medges. Civil Rights Defenders menar att det är oproportionerligt och därigenom i strid med Sveriges internationella åtaganden.

Om utredningen väljer att behålla den föreslagna undantagsregimen efterfrågar Civil Rights Defenders förtydliganden i lag avseende hur enskilda ska gå till väga för att ansöka om undantag och under vilka omständigheter undantag kan medges.

Risk för etnisk profilering

Civil Rights Defenders har i sin rapport Slumpvis utvald (2017) visat att personer med en annan etnisk bakgrund än svensk regelbundet utsätts för etnisk profilering i Polismyndighetens arbete. Vi har i tidigare remissyttranden över utredningar om lagstiftning på terrorismområdet uttryckt kritik mot risken att lagarna kan komma att användas på ett godtyckligt sätt och leda till etnisk profilering. Även det nu aktuella förslaget ger upphov till denna risk. Civil Rights Defenders efterfrågar därför utvecklade resonemang som knyter an till att vissa etniska grupper misstänkliggörs i större grad än andra utifrån föreställningar om hur terrorism tar sitt uttryck och av vem brotten begås. Det är av yttersta vikt att den föreslagna lagstiftningen inte ger utrymme för tolkningar som leder till godtycklig rättstillämpning och innebär att inte all sorts terrorism bekämpas i praktiken.

Beviskravet "skäligen kan misstänkas" i 3 § lagen om frysning av tillgångar

Civil Rights Defenders avstyrker att det lägre beviskravet "skäligen misstänkt" ska användas som grund för frysningssåtgärder mot bakgrund av vad som redovisats ovan om lagstiftningens breda tillämpningsområde, undantagsregimen och risken för etnisk profilering.

Utredningen motiverar valet av den lägre misstankegraden genom att hänvisa till bl.a. Sanktionslagsutredningens slutsatser och Lagrådets ståndpunkter från 2001 (avsnitt 9.2.1, s. 125). I betänkandet uttrycks att det inte finns utrymme att tillämpa "sannolika skäl" som beviskrav och samtidigt leva upp till de internationella förpliktelserna som följer av främst FATF:s rekommendation och tolkningen av syftet med resolution 1373 (2001).

Eftersom utredningen redogör för hur tidigare förslag på sanktionsområdet utsatts för kritik ur rättssäkerhetssynpunkt borde utredningen ha gjort avvägningar mellan de angivna folkrättsliga förpliktelserna att tillämpa det lägre beviskravet och folkrättsliga förpliktelser att värna rättssäkerhet. Utredningen har dock inte redovisat några resonemang kring rättssäkerhetsproblematiken som följer av att använda den lägre misstankegraden. Civil Rights Defenders anser att det lägre beviskravet medför en allt för hög risk att sanktioner tillämpas på ett felaktigt sätt, sett till förslagets övriga utformning. Ett högre beviskrav skulle minska risken för att sanktioner riktas mot oskyldiga personer.

Om utredningen väljer att behålla det lägre beviskravet efterfrågar Civil Rights Defenders en grundlig analys av hur det valet är förenligt med Sveriges nationella, regionala och

internationella åtaganden att anta rättssäker lagstiftning som i minsta möjliga mån inskränker individens fri- och rättigheter.

Kravet på dubbel straffbarhet

Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag (avsnitt 9.2.7, s. 138f) att brott mot ett frysningsbeslut ska vara undantagna från kravet på dubbel straffbarhet.

I remissyttrandet över utredningen Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62) avstyrkte Civil Rights Defenders utredningens förslag om avsteg från kravet på dubbel straffbarhet. Även i den nu aktuella utredningen föreslås att straffansvar ska föreligga enligt 11 § för överträdelser av frysningsbeslut även om gärningen är fri från ansvar i det land där brottet begåtts.

Enligt artikel 7 EKMR får ingen dömas till ansvar för en gärning som vid tidpunkten för när den begicks inte utgjorde ett brott enligt nationell eller internationell rätt. Civil Rights Defenders vill upprepa sin ståndpunkt från tidigare remissyttrande att ett undantag av detta slag från kravet på dubbel straffbarhet strider mot artikel 7 EKMR.

Stockholm som ovan,

John Stauffer
Chefsjurist