

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2023-05-12

Närvarande: F.d. justitierådet Ella Nyström samt justitieråden
Leif Gäverth och Sten Andersson

Ekonomiska sanktioner mot terrorism

Enligt en lagrådsremiss den 4 maj 2023 har regeringen
(Utrikesdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande
över 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.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Anna Edholm,
biträdd av kanslirådet Josefin Simonsson Brodén.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslagen i remissen bygger på betänkandet Ekonomiska sanktioner mot terrorism (SOU 2018:27) och departementspromemorian Kompletterande bestämmelser till förslag om ekonomiska sanktioner mot terrorism (Ds 2021:33).

Med syftet att Sverige ska uppfylla sina internationella förpliktelser på sanktionsområdet föreslås i lagrådsremissen en ny lag om frysning av tillgångar. Ett beslut om frysning ska enligt förslaget få meddelas mot den som skäligen kan misstänkas för brott enligt terroristbrottslagen (2022:666). Ett beslut om frysning ska också få meddelas mot den som har dömts för sådan brottslighet. Ett beslut om frysning ska även få meddelas mot den som i en annan stat är skäligen misstänkt för eller har dömts för en motsvarande gärning.

Det föreslås också 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.

Remissen innehåller också ett förslag till en ändring i brottsbalken som innebär att svensk domstol ska vara behörig att döma över brott enligt den föreslagna lagen om frysning av tillgångar även om gärningen inte är straffbar enligt lagen på gärningsorten.

Den nya lagen och lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

Allmänt

Förslagen innebär bl.a. att om någon skäligen kan misstänkas för brott mot terroristbrottslagen (2022:666) får åklagare fatta beslut om ett förbud för denne att förfoga över sina tillgångar och ekonomiska resurser (frysning).

Åklagare och – efter ett eventuellt överklagande – allmän domstol kan då ha att pröva om den enskilde skäligen kan misstänkas för att ha deltagit i ett terroristbrott, haft samröre med, stärkt eller understött en terroristorganisation, finansierat terrorism, offentligt uppmanat eller rekryterat till terrorism eller rest för terrorism. En prövning kan också behövas om den organisation som den enskilde haft samröre med, stött, finansierat etc. utgör en sådan terroristorganisation som avses enligt terroristbrottslagen.

Förslaget innebär också att åklagare får besluta om frysning av tillgångar efter en begäran om ett sådant beslut från en behörig myndighet i en annan stat. I det fallet krävs att den som beslutet riktas mot i en annan stat är skäligen misstänkt eller har dömts för brott som motsvarar brott enligt terroristbrottslagen.

Det bör i sammanhanget nämnas att efter det att remissinstanserna yttrat sig över förslagen i SOU 2018:27 och Ds 2021:33 har terroristbrottslagen kompletterats med ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (se prop. 2022/23:73).

Lag om frysning av tillgångar

3 §

I 3 § finns en definition av begreppet frysning. Av definitionen framgår vilka effekter ett beslut om frysning får. Enligt paragrafen utgör ett beslut om frysning ”ett förbud mot att förfoga över och tillhandahålla tillgångar och ekonomiska resurser, i syfte att förhindra varje möjlighet att utnyttja tillgångarna eller de ekonomiska resurserna utan att det finns ett särskilt undantag från förbudet.”

Definitionen, som har sin förebild i 2 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen), ger upphov till flera frågor.

En fråga är vad som avses med begreppen "tillgångar" och "ekonomiska resurser". I författningskommentaren lämnas en förhållandevis omfattande exemplifiering av vad som kan ingå i respektive begrepp. Det är dock inte alldeles lätt att förstå vad som skiljer de båda begreppen åt. Exemplifieringen tyder närmast på att "tillgångar" syftar på olika slag av finansiella tillgångar, medan "ekonomiska resurser" avser andra slag av tillgångar som skulle kunna omvandlas till finansiella tillgångar. Det talar för att båda begreppen avser något slag av tillgångar. Det står visserligen klart att syftet är att ett beslut om frysning är avsett att träffa även sådant som inte utgör tillgångar i vanlig mening, däribland panträtter. Just pantförskrivningar nämns emellertid i författningskommentaren som ett exempel på vad som utgör en "tillgång".

Vid lagrådsföredragningen har upplysts att den i förslaget använda terminologin går tillbaka på den terminologi som används i bakomliggande rättsakter, särskilt Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1373 (2001). Lagrådet vill med anledning av det framhålla att lagstiftaren vid genomförandet av en internationell rättsakt i svensk rätt inte kan nöja sig med att i den svenska lagtexten ta in en översättning av vad som anges i den internationella rättsakten. Den svenska lagtexten måste utformas så att den överensstämmer med vedertaget svenskt juridiskt språkbruk.

I avsaknad av en motivering till varför det skulle vara nödvändigt att i detta sammanhang göra skillnad på "tillgångar" och "ekonomiska resurser" är det enligt Lagrådets mening mest ändamålsenligt att ersätta uttrycket "tillgångar och ekonomiska resurser" med enbart "tillgångar". Att det sistnämnda begreppet i detta sammanhang är avsett att ha en extensiv innebörd och innefatta även exempelvis säkerhetsrätter bör i så fall kunna klargöras i författningskommentaren.

Av lagtexten i 3 § framgår att ett beslut om frysning får effekter på två skilda sätt. Beslutet innebär dels ett förbud att förfoga över tillgångarna, dels ett förbud att tillhandahålla tillgångarna. När paragrafen läses mot 4 § framgår att det finns en grundläggande skillnad mellan de båda förbuden. Förfogandeförbudet riktar sig mot den som anges i beslutet – eller mot vissa andra vars egendom enligt 4 § andra stycket omfattas av förbudet – medan tillhandahållandeförbudet riktar sig mot var och en. Enligt Lagrådets mening skulle innebörden i frysningsbeslutet bli lättare att förstå om denna skillnad tydliggjordes redan i 3 §.

I författningskommentaren (s. 74) anges några exempel på vad som ett beslut om frysning är avsett att förhindra. Det som sägs där får antas avspegla vad som ligger i förfogande- och tillhandahållandeförbuden. Eftersom de båda förbuden har olika adressater, skulle det vara av värde om exemplifieringen kompletterades med ett angivande av vilka åtgärder som är avsedda att falla in under det ena respektive det andra förbudet.

Det måste ifrågasättas om de avslutande orden i paragrafen – ”i syfte att förhindra varje möjlighet att utnyttja tillgångarna eller de ekonomiska resurserna utan att det finns ett särskilt undantag från förbudet” – tillför något. Lagrådet föreslår att orden får utgå.

Med utgångspunkt i det som Lagrådet nu har uttalat skulle 3 § lämpligen kunna ges följande lydelse.

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 4 § andra stycket 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 4 § andra stycket.

4 §

I paragrafens första stycke anges förutsättningarna för att ett beslut om frysning ska få meddelas. Andra och tredje styckena beskriver hur olika personkategorier kommer att träffas av beslutet. Eftersom paragrafen således innehåller bestämmelser av helt skilda slag kan det enligt Lagrådets mening ifrågasättas om inte paragrafen borde delas upp i två.

Första stycket

I paragrafens första stycke anges ett första grundläggande villkor för att ett beslut om frysning ska få meddelas, nämligen att det behövs för att "förhindra fortsatt brottslighet av likartat slag". Av kontexten får anses framgå att "likartat" syftar på brott enligt terroristbrottslagen eller motsvarande utländsk lagstiftning.

En ytterligare förutsättning för att ett beslut om frysning ska få meddelas är att den som beslutet ska avse antingen skäligen kan misstänkas för terroristbrott eller är dömd för sådant brott. Lagrådet vill inte invända mot det valda beviskravet, "skäligen kan misstänkas". Även om beviskravet framstår som relativt lågt ligger det i linje med de beviskrav som uppställs för exempelvis beslag. I sammanhanget finns dock anledning att framhålla att bedömningen av om beviskravet är uppfyllt sannolikt i många fall kan vara mycket svår att göra. Det gäller i synnerhet i de fall där åklagaren – eller, efter överklagande, domstol – måste ta ställning till om gärningen har skett inom ramen för en terroristorganisation (jfr särskilt 5 och 6 §§ terroristbrottslagen); själva bedömningen av om det föreligger en sådan organisation kan uppenbarligen vara grannlaga. Det är givet att svårigheter av dessa slag inte får föranleda att beviskravet sänks.

Av första stycket 3 framgår att även brottsmisstankar som har uppkommit utomlands kan föranleda ett beslut om frysning. Det

förutsätter då att en person ”i en annan stat är skäligen misstänkt eller har dömts för brott som motsvarar brott enligt terroristbrottslagen.” Formuleringen antyder att det är tillräckligt att en utländsk myndighet har funnit personen vara skäligen misstänkt eller att en utländsk domstol har dömt honom eller henne för något slag av terroristbrott. Vid lagrådsföredragningen har emellertid upplysts att avsikten är att den svenska åklagaren som beslutar om frysning även i dessa fall ska göra en självständig bedömning av om personen är skäligen misstänkt, låt vara med utgångspunkt i det material som utländska myndigheter har tillhandahållit. Lagrådet – som anser att den avsedda ordningen är den enda rimliga – föreslår att detta får komma till tydligare uttryck i lagtexten.

Paragrafens första stycke kan mot denna bakgrund lämpligen ges följande lydelse.

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

1. skäligen kan misstänkas för brott enligt terroristbrottslagen (2022:666),
2. har dömts för brott enligt terroristbrottslagen, eller
3. på grund av innehållit i utländsk brottsutredning eller dom skäligen kan misstänkas för att i annan stat ha begått brott som motsvarar brott enligt terroristbrottslagen.

Andra stycket

Av 4 § andra stycket 1 framgår att det i 3 § angivna förfogande-förbudet gäller inte bara egendom som ägs av den som beslutet avser utan även egendom som tillhör ”juridiska personer, grupper eller enheter som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av någon som avses i första stycket”.

Uttrycken ”grupper” och ”enheter” har sin förebild i sanktionslagen (jfr SOU 2006:41 s. 226 f.) och har där motiverats med att såväl Säkerhetsrådet som EU har beslutat om sanktioner mot grupper och

enheter ("groups and entities"). En svensk sanktionsreglering måste emellertid, som Lagrådet redan har varit inne på, passa in i en svensk rättslig kontext. Enligt svensk rätt kan egendom ägas enbart av fysiska eller juridiska personer (varvid såsom juridisk person vanligen torde få förstås också organisationer som har rättskapacitet enligt utländsk rätt). Egendom kan alltså inte tillhöra en grupp eller en enhet som inte samtidigt utgör en juridisk person. Om flera fysiska personer ingår i en grupp, kan dessa visserligen äga egendomen med samäganderätt (eller i enskilt bolag). I så fall tillhör emellertid egendomen de olika fysiska personer som ingår i gruppen eller enheten. Eftersom den aktuella punkten inte omfattar egendom som tillhör fysiska personer, kommer bestämmelsen inte att träffa på detta sätt samägd egendom.

Det är mot den bakgrunden svårt att se hur ett beslut om frysning skulle kunna tillämpas på egendom som "tillhör" grupper och enheter som inte är juridiska personer. Om en bestämmelse av detta slag införs, är det angeläget att det förklaras hur och när den ska tillämpas.

Också uttrycket "ägs eller kontrolleras" väcker frågor. Hur stort ägande krävs? Räcker det med ett mindre andelsinnehav eller förutsätts det att det är fråga om ett så omfattande ägande att det ger kontroll över den juridiska personen? När det gäller uttrycket "kontrolleras" tyder det som sägs i författningskommentaren närmast på att vad som åsyftas är det slag av kontroll som kan utövas i koncernliknande förhållanden, dvs. då någon på grund av ägande, avtal m.m., har *rätt* att utöva ett bestämmande inflytande över den juridiska personen (jfr t.ex. 1 kap. 11 § aktiebolagslagen [2005:551]). Det framstår emellertid inte som uteslutet att tolka uttrycket även på så vis att det omfattar också faktiskt utövad kontroll (jfr exempelvis 3 § första stycket lagen [2014:836] om näringsförbud).

Enligt Lagrådets mening finns det alltså anledning att ytterligare klargöra vad som i detta sammanhang avses med "ägs" och "kontrolleras".

Frågan om vad som avses med "kontrolleras" ställs särskilt på sin spets i fråga om stiftelser, eftersom dessa i princip inte har några ägare.

Av andra stycket 2 följer att förfogandeförbudet gäller också egendom som "tillhör fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som agerar i stället för någon som avses i första stycket eller punkten 1 eller på uppdrag av sådana personer, grupper eller enheter." Innebörden i bestämmelsen har inte berörts i författningskommentaren. Avsikten med bestämmelsen torde vara att frysningsbeslutet ska avse också egendom som tillhör bulvaner och vissa andra uppdragstagare. Mot detta finns i och för sig inget att invända. Samtidigt måste det ifrågasättas om avsikten är att varje utförande av uppdrag för den misstänktes räkning – kanske uppdrag av mindre omfattning eller uppdrag utan samband med den misstänkta brottsligheten – ska medföra att all uppdragstagarens egendom fryses. Särskilt som bestämmelsen är straffsanktionerad finns det ett uppenbart behov av ytterligare vägledning i detta avseende.

Särskilt om proportionalitetsprincipen

Lagtexten i 4 § första stycket har getts en fakultativ utformning, dvs. den anger att beslut om frysning "får" meddelas. Vad som sägs i författningskommentaren förmedlar dock närmast bilden av att beslut om frysning, under de angivna förutsättningarna, ska meddelas. Det enda konkreta undantag som anges, fränsett det som gäller i den särskilda situation som avses i 5 § första stycket, är när ett beslut om frysning skulle strida mot ordre public.

Att beslut om frysning inte ska meddelas om det skulle strida mot ordre public får anses självklart. Avsikten synes emellertid vara att beslut om frysning inte heller ska meddelas i vissa andra situationer. I den allmänna motiveringen (s. 36) sägs således att det bör finnas ett utrymme för beslutsfattaren att, mot det bakomliggande syftet med åtgärden, väga det men eller intrång som frysning innebär för den enskilde. Den proportionalitetsprincip som alltså är avsedd att gälla finns emellertid inte med i den materiella regleringen av när beslut om frysning ska meddelas (dvs. i 4 §). Principen har i stället tagits in i 6 § och har där fått formen av en förfaranderegler, avsedd att gälla vid åklagarens handläggning.

Det kan i och för sig antas att proportionalitetsprincipen i detta sammanhang ofta måste vika för de brottsbekämpande skäl som talar för ett beslut om frysning. Principen har emellertid en så grundläggande betydelse i en lagstiftning av detta slag att den bör ges en mera framskjuten placering än den har fått i lagrådsremissens förslag.

Lagrådet föreslår därför att det som nu anges i 6 § första stycket första strecksatsen flyttas till en särskild paragraf som placeras före 5 § och ges följande lydelse.

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

5 §

I paragrafens första stycke anges att beslut om frysning meddelas av åklagaren. Vidare framgår av stycket att åklagaren får avvakta med att meddela beslut i vissa angivna fall.

I andra stycket har intagits en regel om att åklagaren, om förutsättningarna i 4 § är uppfyllda, får fatta beslut på begäran av behörig myndighet i en annan stat.

Värdet av regleringen i andra stycket kan enligt Lagrådets mening ifrågasättas. Stycket kan snarare ge upphov till osäkerhet i frågan om i vilken utsträckning bestämmelserna i lagen är tillämpliga i dessa fall.

6 §

Såsom har berörts under rubriken proportionalitetsprincipen bör enligt Lagrådets mening den första strecksatsen i första stycket brytas ut till en särskild paragraf som bör placeras före den nuvarande 5 §.

8 §

I paragrafen anges att en åklagares beslut i fråga om frysning ska vara skriftligt och ange bl.a. "vem beslutet rör". I 9 § som behandlar det fallet att ett beslut om frysning ska hävas och 11 § som handlar om undantag från beslut om frysning samt 15 § som handlar om rätten till offentligt biträde, används i stället formuleringen "den som beslutet [om frysning] avser". Även om beslutet avser viss person kan det i praktiken komma att beröra flera fysiska eller juridiska personer, jfr 4 § andra stycket. Lagrådet förordar att man genomgående använder samma uttryckssätt, förslagsvis "den som beslutet avser".

12 §

I första stycket anges bl.a. att den som genom ett beslut om frysning har förbjudits att förfoga över tillgångar får överklaga åklagarens beslut. I författningskommentaren anges att det inte bara är den som beslutet riktas emot som kan klaga, utan även de som omfattas av 4 § andra stycket. Enligt Lagrådets mening saknar uttalandet i

kommentaren täckning i paragrafen. Första stycket skulle kunna formuleras enligt följande.

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 4 § andra stycket fått sina tillgångar frysta genom beslutet. Rätten att överklaga är inte inskränkt till viss tid.

14 §

Sista meningen i första stycket, som innehåller ett undantag från vad som gäller enligt lagen om domstolsärenden, bör lämpligen flyttas till sista stycket. Följande lydelse av stycket föreslås.

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

15 §

Paragrafen handlar om vem som kan få ett offentligt biträde vid ett överklagande av ett frysningsbeslut. Den som enligt paragrafen kan få ett offentligt biträde är endast den som beslutet avser. Avsikten är att ingen annan person som kan beröras av beslutet om frysning ska ha rätt till offentligt biträde, trots att det uttalas i författningskommentaren till 12 § att även andra som berörs av beslutet kan överklaga detta. Vid föredragningen har det framkommit att det gjorts överväganden beträffande avgränsningen av vem som kan få ett offentligt biträde. Dessa överväganden framgår emellertid inte av lagrådsremissen. Lagrådet efterlyser i det fortsatta lagstiftningsarbetet en redogörelse för de överväganden som gjorts här.

16 §

Paragrafen innehåller en straffbestämmelse. Författningskommentaren bör förtydligas på så sätt att det ges exempel på fall där en gärning kan anses begången av grov oaktsamhet.

17 och 18 §§

Paragraferna innehåller bestämmelser om förverkande av utbyte av brott enligt 16 § och om förverkande av egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt 16 §. De har sin förebild i 11 och 12 §§ sanktionslagen.

Behovet av bestämmelser av detta slag har inte konkretiserats i lagstiftningsärendet. Där saknas också resonemang om vad som vid brott enligt 16 § utgör utbyte av brottet eller vad som skulle kunna förverkas som hjälpmedel vid brottet. Dessa frågor bör enligt Lagrådets mening belysas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Såsom noteras i lagrådsremissen har 2020 års förverkandeutredning föreslagit att förverkandereglerna i sanktionslagen upphävs (se SOU 2021:100 s. 426 f.). Om så sker, bör också de nu föreslagna reglerna upphävas.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.