

Stockholm den 18 september 2018

R-2018/1195

Till Utrikesdepartementet

UD2018/09711/FN

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 14 juni 2018 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Ekonomiska sanktioner mot terrorism (SOU 2018:27).

Sammanfattning

Advokatsamfundet har i huvudsak ingen erinran mot förslagen till författningsändringar i betänkandet. Advokatsamfundet – som dock hänvisar till sina principiella synpunkter i tidigare remissyttranden rörande bekämpning av terrorism och terroristfinansiering¹ – kan emellertid inte ställa sig bakom förslaget om att slopa kravet på dubbel straffbarhet.

Bakgrund

Betänkandet har lämnats av 2015 års sanktionslagsutredning och innehåller förslag om lagändringar för att Sverige på sanktionsområdet ska leva upp till de folkrättsliga förpliktelser som följer av FN:s säkerhetsråds resolution 1267 (1999) och efterföljande resolutioner samt resolution 1373 (2001), vilka alla gäller åtgärder mot terrorism och finansiering av terrorism. I utredningsuppdraget har vidare ingått att analysera behovet av lagändringar för att Sverige ska uppfylla de krav som Financial Action Task Force (FATF) ställer, i fråga om genomförande av berörda FN-resolutioner på sanktionsområdet.

¹ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 8 mars 2018 över promemorian Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation och de tidigare remissyttranden som det däri hänvisas till. Se även Advokatsamfundets remissyttrande över betänkandet Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud (SOU 2012:12) i de delar som omfattar terroristfinansiering.

De frågor som utredningen har haft att ta ställning till har tidigare utretts av Sanktionslagsutredningen i betänkandet Internationella sanktioner (SOU 2006:41). I betänkandet lades fram lagförslag som i stort motsvarar förslagen i det nu remitterade betänkandet. Vidare innehöll betänkandet en förhållandevis utförlig redogörelse för FN:s och EU:s beslut om sanktioner som bl.a konkretiseras i form av s.k. terroristlistor inom ramen för 1267- respektive 1373-regimerna. I betänkandet diskuterades brister i rättssäkerheten i dessa sanktionsregimer som föreskriver frysning av tillgångar för enskilda samt åtgärder för förbättringar framför allt när det gäller beslutsproceduren.

Advokatsamfundet har tidigare yttrat sig över förslagen i betänkandet om internationella sanktioner.² I remissvaret framfördes kritik och reservationer i olika delar vilka alltjämt gör sig gällande, bland annat i anslutning till bristande rättssäkerhet i FN:s och EU:s listningssystem. Här kan anmärkas att Sverige inte för någon nationell terroristlista.

Advokatsamfundets synpunkter

I det nu remitterade betänkandet görs en uppföljning av vad som skett på området efter Sanktionsutredningens betänkande. Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att det i många avseenden har skett påtagliga förbättringar i rättssäkerhetshänseende. Huvuddelen av betänkandet upptas emellertid av förslag till åtgärder för att genomföra de aktuella resolutionerna.

Även om Advokatsamfundet redan tidigare har kommenterat och kritiserat det föreslagna sanktionssystemet och hänvisar till dessa synpunkter, finns anledning att även här kommentera lagförslagen.

En ny lag om frysning av tillgångar

Som utredningen övertygande har visat bör Sverige – för att vi ska anses uppfylla våra internationella förpliktelser enligt FN:s resolution 1373 – införa bestämmelser i en ny särskild lag, som gör det möjligt att nationellt frysa tillgångar för både EU-interna och EU-externa terrorister och terroristorganisationer. Det får på de i betänkandet anförda skälen anses finnas anledning att fullfölja lagstiftningsarbetet på området.

Förutsättningar för och innebörden av ett beslut om frysning

När det gäller frågan om vilka brottsmisstankar som ska kunna föranleda frysningsbeslut, gör Advokatsamfundet följande överväganden. Som redovisas i betänkandet (s. 123 f.) är det straffrättsliga arbetet på terrorismområdet omfattande. Bland annat har en särskild utredare fått i uppdrag att göra en översyn – vid behov även i materiellt hänseende – av den straffrättsliga lagstiftningen med syfte att åstadkomma en ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering samlad i ett regelverk.

² Se Advokatsamfundets remissyttrande den 29 april 2008.

I avvaktan på en eventuell ny reglering av hur rekvisiten för terroristbrott ska formuleras, är det naturligt att, såsom utredningen har gjort, låta brott enligt såväl terroristbrottslagen (2003:148) som rekryteringslagen (2010:299) och finansieringslagen (2002:444) utgöra grund för ett beslut om frysning.

Genom kopplingen till nämnda tre lagar är det av intresse att slå fast vilken räckvidd dessa har. De tre lagarna torde ha tillkommit främst mot bakgrund av islamistisk terrorism, men är till sin karaktär generellt tillämpliga. Advokatsamfundet har tidigare lyft frågan i vad mån såväl internationella som inhemska grupperingar på till exempel den yttersta politiska vänster- eller högerkanten eller utomparlamentariska grupperingar ska omfattas av kriminaliseringen.³ Mot bakgrund av samhällsutvecklingen under senare tid, framstår det enligt Advokatsamfundets mening som alltmer angeläget att klarlägganden sker; detta även om gränsdragningen är svår att göra med hänsyn till bl.a. grundläggande fri- och rättigheter. Sådana klarlägganden bör därför ske inom ramen för den fortsatta beredningen av förevarande lagstiftningsärende.

En särskild fråga som diskuteras i betänkandet (s. 126 f.) är hur länge ett beslut om frysning ska gälla efter en meddelad dom. Spörsmålet har beröringspunkter till frågan hur länge brottsmisstankar *före* en dom ska ha betydelse. Utredningen ger endast sparsamt med hållpunkter för bedömningen. Med tanke på hur ingripande ett beslut om frysning kan ha för den enskilde, anser Advokatsamfundet att även denna fråga bör analyseras ytterligare under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Straffrättsligt ansvar, domsrätt och åtalsprövning

Advokatsamfundet har utifrån principiella utgångspunkter hävdad att olika förslag på terroristlagstiftningens område om slopande av kravet på dubbel straffbarhet i sig strider mot sådana sedvanliga straffrättsliga principer som är en förutsättning för ett rättssäkert brottmålsförfarande. Det saknas anledning att inta annan ståndpunkt till förslaget rörande domsrätt i det nu remitterade förslaget. Advokatsamfundet avstyrker följaktligen förslaget i denna del.

Som framgår av betänkandet (s. 82) spelar proportionalitetsprincipen en viktig roll i unionsdomstols praxis på sanktionsområdet. I svensk lagstiftning om penningbeslag i samband med terroristbekämpningen finns uttryckliga hänvisningar till denna princip.⁴ I det remitterade lagförslaget saknas emellertid en motsvarande bestämmelse. Som ett led i att öka rättssäkerheten kring besluten anser Advokatsamfundet därför att det i den nya

³ Jfr Advokatsamfundets remissyttranden den 3 oktober 2016 över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation (SOU 2016:4) och den 8 mars 2018 över promemorian Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62).

⁴ Se 12 § lagen (2014:307) om straff för penningtvätsbrott och 8 § finansieringslagen (2002:444).

lagen måste införas en sådan bestämmelse som uttryckligen ställer krav på en proportionalitetsprövning.

Skadestånd

Advokatsamfundet delar, på de grunder utredningen anfört, bedömningen att det inte finns skäl att införa en mer långtgående rätt till skadestånd vid felaktiga frysningsbeslut än vad som följer av skadeståndslagen.

En ny bestämmelse om interimistiska beslut om frysning ska införas i sanktionslagen

Redan Sanktionslagutredningen föreslog att det skulle införas en bestämmelse i sanktionslagen enligt vilken Finansinspektionen skulle kunna besluta om tillfälliga nationella åtgärder för att genomföra FN-beslut om frysning av tillgångar fram till dess besluten genomförts av EU. I tiden därefter har rättssäkerheten kring beslutsprocessen förbättrats samtidigt som Sverige har kritiserats för att inte ha genomfört förslaget. Med hänsyn till detta, till att det finns en överklagandemöjlighet till allmän förvaltningsdomstol samt de korta tider som är aktuella för beslutet, kan Advokatsamfundet godta förslaget i denna del.

Det kan anmärkas att det i lagförslaget saknas ställningstagande till frågan om prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt. Även denna fråga bör utredas inom ramen för den fortsatta beredningen.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg