

Till statsrådet och chefen för Utrikesdepartementet

Chefen för Utrikesdepartementet, statsrådet Ann Linde, beslutade den 22 juni 2021 att ge ordföranden i Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden Gunnel Lindberg i uppdrag att komplettera förslagen i betänkandet Ekonomiska sanktioner mot terrorism (SOU 2018:27) i de delar betänkandet inte innehåller närmare förslag om hur en åklagare ska förfara när frågan om frysning av tillgångar aktualiseras.

Utredaren sammanträffade den 11 oktober 2021 med företrädare för riksåklagaren, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten för att diskutera innehållet i förslagen.

Härmed överlämnas promemorian Kompletterande bestämmelser till förslag om ekonomiska sanktioner mot terrorism. Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i november 2021

Gunnel Lindberg

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Författningsförslag	9
1.1 Förslag till kompletterande regler till den föreslagna lagen om frysning av tillgångar	9
1.2 Förslag till förordning om frysning av tillgångar.....	15
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1467) med bemyndigande för riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall.....	17
2 Utredningsuppdraget	19
3 Bakgrund	21
4 Grundläggande förutsättningar	23
4.1 Kort om förslagen i betänkandet	23
4.2 Åklagarrollen.....	24
4.3 Vad innebär systemet med ekonomiska sanktioner?.....	25
4.3.1 Syftet med regleringen	25
4.3.2 Betydelsen av om åtgärden innebär brottsbekämpning	25
4.3.3 En jämförelse med vissa andra åklagaruppgifter	26
5 Förfarandet hos åklagaren	27
5.1 Vilken lagstiftning bör tillämpas?	27

5.1.1	Rättegångsbalken eller förvaltningslagen?.....	27
5.1.2	Vad innebär valet av lagstiftning	30
5.2	Tillämpliga bestämmelser i förvaltningslagen.....	31
5.3	Kompletterande bestämmelser i den nya lagen	35
5.4	Behovet av utredningsåtgärder	35
5.4.1	Åklagare får begära biträde av polisen	35
5.4.2	Vad bör gälla för utredningen?.....	38
5.5	Beslutet.....	40
5.6	Omprövning	43
5.7	Partsinsyn.....	45
5.8	Överklagande	47
5.9	Särskilda krav på åklagaren?	49
5.10	Förfarandet vid begäran från en annan stat.....	50
5.10.1	Utgångspunkter	50
5.10.2	Vissa regler behövs.....	51
5.10.3	En förordning ska införas.....	52
5.10.4	Vad krävs för ett svenskt frysningsbeslut på begäran av en annan stat?.....	52
5.10.5	Framställningen.....	54
5.10.6	Den fortsatta handläggningen	56
6	Övriga frågor	59
6.1	Handläggningen i domstol.....	59
6.2	Underrättelseskyldighet.....	62
6.3	Personuppgiftsbehandling	63
6.4	Sekretess.....	64
6.5	Åtalsprövning	66
7	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	67
8	Konsekvenser	69

9	Författningskommentar	71
----------	------------------------------------	-----------

Sammanfattning

I promemorian föreslås vissa kompletterande regler till förslagen i betänkandet Ekonomiska sanktioner mot terrorism (SOU 2018:27). Förslagen tar främst sikte på åklagares handläggning av frysningsbeslut och förfarandet i domstol om den som har fått ett frysningsbeslut överklagar det.

Förfarandet hos åklagaren ska regleras genom att det i den föreslagna nya lagen hänvisas till vissa bestämmelser i förvaltningslagen. Lagen ska också kompletteras med bestämmelser vad ett åklagarbeslut om frysning ska innehålla. Åklagaren föreslås få anlita biträde av polisen, om det behövs för att utreda någon fråga med anledning av ett frysningsbeslut. Vid sådan utredning ska vissa i den föreslagna lagen uppräknade bestämmelser i rättegångsbalken tillämpas.

Vidare regleras vem som får överklaga ett frysningsbeslut och vilka krav som ställs på ett överklagande. Åklagarens roll vid överklagande förtydligas också. När ett överklagande har kommit in till domstol ska enligt huvudregeln domstolen avgöra saken inom en vecka.

De kompletterande bestämmelserna, som föreslås träda i kraft den 1 juli 2022, förväntas inte få några ekonomiska eller andra konsekvenser utöver det som har redovisats i det tidigare betänkandet.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till kompletterande regler till den föreslagna lagen om frysning av tillgångar

Härigenom föreskrivs

dels att 3 och 9 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 4 a–c §§ och 9 a och b §§, och före 9 b § en ny rubrik med följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2018:27

Föreslagen lydelse

3 §

Ett beslut om frysning ska meddelas beträffande den som skäligen kan misstänkas för sådana handlingar som utgör brott enligt 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 eller lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, eller som har dömts för en gärning som är straffbar enligt dessa lagar.

Om det behövs för att förhindra fortsatt brottslighet av samma eller likartat slag ska ett beslut om frysning meddelas beträffande den som

1. skäligen kan misstänkas för sådana handlingar som utgör brott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall eller lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet,

2. har dömts för en gärning som är straffbar enligt *någon av de lagar som anges i 1, eller*

3. är skäligen misstänkt för eller har dömts för en motsvarande gärning i en annan stat.

Förbudet mot förfogande över tillgångar och ekonomiska resurser gäller inte bara egendom som tillhör den som frysningsbeslutet avser utan även egendom som

1. tillhör juridiska personer, grupper eller enheter som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av någon som avses i första stycket, eller

2. tillhör fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som handlar i stället för någon som avses i första stycket eller ovan under punkten 1 eller på uppdrag av sådana personer, grupper eller enheter, eller

3. utgör avkastning av egendom som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av någon som avses i denna paragraf.

Förbudet mot tillhandahållande gäller envar och avser tillhandahållande av tillgångar och ekonomiska resurser till de fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som anges i första och andra stycket.

4 a § Vid åklagarens handläggning av ärenden enligt denna lag gäller i tillämpliga delar följande bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900):

– 5 § om legalitet, objektivitet och proportionalitet,

– 6 § om service,

– 7 § om tillgänglighet,

– 8 § om samverkan,

– 9 § om utgångspunkter för handläggningen,

– 10 § om partsinsyn,

– 13 § om tolkning och översättning,

- 14 och 15 §§ om ombud och biträde,
- 23 § första stycket om utredningsansvar,
- 24 § om rätt att lämna uppgifter muntligt,
- 27 § om dokumentation, och
- 36 § om rättelse av skrivfel och liknande.

Bestämmelserna i 10 § förvaltningslagen tillämpas först när ett beslut enligt 3 § denna lag har fattats.

4 b § Åklagare får anlita biträde av en polismyndighet vid utredning av frågor om frysning av tillgångar enligt denna lag. Åklagaren får också uppdra åt en polisman att vidta en viss åtgärd som hör till utredningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

Vid förhör tillämpas följande bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken:

- 4 § om objektivitet,
- 6 § om rätten att hålla förhör,
- 7 § om hämtning till förhör,
- 9 § om skyldighet att kvarstanna för förhör,
- 9 a och b §§ om tillfälligt omhändertagande av kommunikationsutrustning,
- 10 § om vem som får närvara vid förhör, och
- 12 § om förbud mot otillbörliga åtgärder under förhör.

Vid tillämpningen av 23 kap. 4 § rättegångsbalken ska bestämmelserna om den som är misstänkt i stället avse den som frysningens beslutet gäller.

4 c § En åklagares beslut om frysning ska vara skriftligt och ange följande:

- vem beslutet rör,*
- om frysning ska gälla och, i så fall, beslutets innebörd,*
- de skäl som har bestämt utgången, däribland vilken gärning beslutet grundas på,*
- de bestämmelser som åberopas,*
- möjligheten att enligt 8 § begära undantag från beslutet,*
- möjligheten att begära omprövning enligt 6 § och att överklaga beslutet enligt 9 §.*

Det ska också framgå när beslutet fattades och vem som fattade beslutet.

9 §

Beslut enligt denna lag får överklagas till tingsrätt. Överklagandet är inte inskränkt till viss tid. Behörig domstol är den tingsrätt som är behörig att handlägga ett 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

Beslut enligt denna lag om frysning får överklagas till tingsrätt. Överklagandet är inte inskränkt till viss tid. Behörig domstol är den tingsrätt som är behörig att handlägga ett 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 beslu-

en utländsk dom är Stockholms tingsrätt behörig domstol.

Sammanträde ska alltid hållas om någon part begär det. Sammanträde ska hållas så snart det kan ske och, om det inte finns något synnerligt hinder, senast på fjärde dagen efter det att en sådan begäran har framställts. Vid rättsens handläggning av ett överklagande gäller i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Klaganden har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

tet på ett utländskt förfarande är Stockholms tingsrätt behörig domstol.

9 a § Den som enligt 3 § har fått sina tillgångar frysta får överklaga åklagares beslut enligt denna lag.

Ett överklagande ska göras skriftligen till den tingsrätt som ska pröva överklagandet och innehålla de uppgifter som anges i 5 § första och andra styckena och 7 § lagen (1996:242) om domstolsärenden. Överklagandet ska dock ges in till åklagaren. Åklagaren ska med eget yttrande skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till tingsrätten, utom i de fall åklagaren beslutar att häva frysningsbeslutet. Åklagaren ska skyndsamt delge klaganden sitt yttrande.

Handläggningen i domstol

9 b § Tingsrätten ska, om det inte finns synnerligt hinder, avgöra ärendet senast inom en vecka från det att överklagandet kom in till tingsrätten. Sammanträde ska hållas om någon part begär det och det inte är uppenbart obehövt. Åklagaren ska alltid kallas till sammanträdet.

Vid rättens handläggning av ett överklagande gäller i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Klaganden har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.2 Förslag till förordning om frysning av tillgångar

Härigenom föreskrivs följande.

Undantag från sanktionsbeslut

1 § Försäkringskassan får meddela sådana undantag från sanktionsbeslut enligt 3 § lagen (2022:000) om frysning av tillgångar som anges i 8 § den lagen.

När sanktionsbeslut begärs av en annan stat

2 § En framställning från en annan stat om en åtgärd enligt lagen (2022:000) om frysning av tillgångar ska vara skriftlig och sändas till riksåklagaren.

Riksåklagaren bestämmer hur framställningen ska behandlas. Riksåklagaren får begära kompletterande information från den myndighet som begärt åtgärden.

Underrättelseskyldighet

3 § Åklagaren ska underrätta Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) om sina beslut enligt 3 och 5 §§ lagen (2022:000) om frysning av tillgångar.

En domstol ska underrätta Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) om rättens beslut enligt 3 och 5 §§ lagen (2022:000) om frysning av tillgångar.

4 § När en behörig myndighet i en annan stat har begärt en åtgärd enligt lagen (2022:000) om frysning av tillgångar ska åklagaren underrätta den myndigheten om beslutet. Åklagaren ska också underrätta myndigheten i den andra staten om att frysningsbeslut hävts.

5 § Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) ska underrätta riksåklagaren om Europeiska unionen har beslutat en förordning som innebär att frysningsbeslut ska hävas.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1467) med bemyndigande för riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (1993:1467) med bemyndigande för riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Riksåklagaren får meddela förordnande om åtal enligt 2 kap. 7 c § brottsbalken och 10 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner.

2 §¹
Riksåklagaren får meddela förordnande om åtal enligt 2 kap. 7 c § brottsbalken, 10 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner och 13 § lagen (2022:000) om frysning av tillgångar.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

¹ Senaste lydelse 2009:1284.

2 Utredningsuppdraget

Utredningsuppdraget har huvudsakligen bestått i att komplettera förslagen i betänkandet Ekonomiska sanktioner mot terrorism (SOU 2018:27) i de delar betänkandet inte innehåller närmare förslag om hur en svensk åklagare ska förfara när frågan om frysning av tillgångar aktualiseras (dnr UD 2021/09335). Uppdraget har framför allt avsett tre frågor. Den ena är vilka förfaranderegler som ska gälla för åklagarens handläggning av ärenden om frysning av tillgångar, den andra är hur förfarandet vid frysning av tillgångar efter begäran av en behörig myndighet i en annan stat ska se ut och den tredje är hur åklagarens rätt att biträdas av polisiära resurser för att utreda om förutsättningar för frysning finns ska regleras.

I utredningsuppdraget har ingått att lämna de författningsförslag som är nödvändiga för att reglera nyssnämnda frågor. Om förslagen påverkar andra delar i det förslag till lag om frysning som är under utarbetande i Utrikesdepartementet ska även de följdändringar som behövs föreslås. Det har också stått utredaren fritt att lämna de synpunkter i övrigt som lagstiftningsarbetet föranleder.

3 Bakgrund

I mars 2018 lade 2015 års sanktionslagsutredning fram betänkandet Ekonomiska sanktioner mot terrorism (SOU 2018: 27). Utredningens uppdrag var att analysera behovet av åtgärder och författningsändringar för att Sverige ska leva upp till de skyldigheter som följer av Förenta nationernas (FN) säkerhetsråds resolutioner. Betänkandet, som innehöll förslag till en ny lag om frysning av tillgångar, remitterades. Efter remissbehandlingen har förslaget beretts i Regeringskansliet. Det har då visat sig att det behövs visst ytterligare underlag.

Mot den bakgrunden beslutade, som framgått av avsnitt 2, chefen för Utrikesdepartementet den 22 juni 2021 att utse en särskild utredare att biträda departementet med vissa sådana frågor.

4 Grundläggande förutsättningar

4.1 Kort om förslagen i betänkandet

I betänkandet föreslås att en ny lag, som genomför vissa bestämmelser om ekonomiska sanktioner mot terrorism, beslutade av FN, införs. Förslaget innebär att åklagare under vissa förutsättningar ska meddela beslut om frysning. Med frysning avses enligt förslaget detsamma som i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner. Frysning innebär därmed dels att den enskilde inte längre har möjlighet att förfoga över sina tillgångar och ekonomiska resurser, dels ett förbud för andra att tillhandahålla den enskilde, vars tillgångar har frysts, tillgångar och resurser. I det första fallet riktar sig åtgärden mot den enskilde och i det senare fallet riktar den sig mot var och en.

I betänkandet preciseras vilka brottsmisstankar som ska kunna leda till frysning, nämligen alla straffbara gärningar enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen), lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen) och lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen). Beslut om frysning föreslås kunna riktas mot den som skäligen kan misstänkas för sådana gärningar eller som har dömts för sådana brott. Åklagaren förutsätts också kunna meddela beslut om frysning på begäran av en behörig myndighet i en annan stat om nyssnämnda förutsättningar är för handen.

I den föreslagna lagen finns vissa bestämmelser som bl.a. anger när åklagaren ska fatta beslut, när beslut om frysning ska upphävas eller omprövas och hur beslut om frysning ska kungöras och delges den berörde. Det saknas emellertid förslag på närmare bestämmelser om vilka regler som ska gälla vid åklagarens handläggning och hur

åklagare ska kunna få tillräckligt underlag för sin bedömning. Vidare finns det inga förslag om förfarandet vid frysning på begäran av en myndighet i en annan stat.

Åklagarens beslut föreslås kunna överklagas till allmän domstol utan inskränkning till viss tid. Lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen) föreslås tillämpas vid domstolsförfarandet, med vissa modifieringar. Det finns även andra bestämmelser som tar sikte på domstolsförfarandet.

I betänkandet framhålls att frysning inte är någon straffprocessuell åtgärd, men att den har vissa likheter med bl.a. beslag och kvarstad. Det huvudsakliga skälet till att uppgiften att besluta om frysning läggs på åklagare är att åklagare anses vara bäst lämpade att göra bedömningen om en person kan anses vara skäligen misstänkt för brott av visst slag.

4.2 Åklagarrollen

Åklagares huvudsakliga uppgifter är att utreda och lagföra brott. Den verksamheten regleras framför allt i rättegångsbalken. I sin brottsbekämpande verksamhet är åklagare, i likhet med bl.a. polisen, undantagna från att tillämpa större delen av förvaltningslagen, vilket framgår av 3 § förvaltningslagen (2017:900).

Åklagare har emellertid även vissa uppgifter som ligger utanför det vanliga verksamhetsområdet. Vissa uppgifter tar sikte på att förhindra brott, vilket normalt inte är en åklagaruppgift, t.ex. att utfärda kontaktförbud och tillträdesförbud till vissa idrottsarrangemang. Andra uppgifter har lagts på åklagare därför att de har viss anknytning till brottsbekämpning. Det gäller bl.a. att föra talan eller företräda staten i vissa fall. Åklagare för t.ex. talan om äktenskapsskillnad enligt 5 kap. 5 § äktenskapsbalken och talan om hävande av registrering av vissa immateriella rättigheter. Vidare för åklagare talan enligt 20 kap. 15–17 §§ utlänningslagen (2005:716) om att fysiska eller juridiska personer ska fråntas vissa stöd. Åklagare företräder staten i mål om vattenföroreningsavgift eller barlastvattenavgift. Åklagare har också till uppgift att fatta vissa beslut enligt lagstiftning som inte rör brottsbekämpning, t.ex. beslut enligt 4 § lagen (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanter. För en närmare beskrivning av vilka uppgifter åklagare har som

inte ingår i uppdraget att utreda och lagföra brott, se Åklagardatalag, prop. 2014/15:63, s. 69. Åklagare har numera även till uppgift att besluta i fråga om brottsbekämpande myndigheters inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet, trots att åklagare inte bedriver någon sådan verksamhet.

Vid handläggning av vissa av de nu uppräknade uppgifterna, t.ex. i fråga om kontaktförbud och förstörande av missbrukssubstanser, ska åklagare tillämpa förvaltningslagen, men då framgår det av lagstiftningen vilka bestämmelser i den lagen som är tillämpliga.

4.3 Vad innebär systemet med ekonomiska sanktioner?

4.3.1 Syftet med regleringen

En avgörande fråga för vilka förfaranderegler och andra författningsbestämmelser som krävs för att systemet med åklagare som beslutsfattare ska kunna fungera som avsett är hur den nya åtgärden bör betraktas. Det är enligt förslaget fråga om en säkringsåtgärd som ska verka preventivt. Frysningen ska hindra den som utsätts för åtgärden att finansiera eller på annat sätt ekonomiskt stödja terrorism. Frysning ska kunna beslutas både inom ramen för ett pågående straffrättsligt förfarande, där någon är skäligen misstänkt för brott av visst slag, och när det finns en dom som uppfyller de krav som ställs för att meddela ett frysningsbeslut enligt den föreslagna lagen. Det kan vara såväl ett svenskt som ett utländskt straffrättsligt förfarande alternativt en svensk eller en utländsk dom.

4.3.2 Betydelsen av om åtgärden innebär brottsbekämpning

Frågan vilka ytterligare författningsbestämmelser som kan krävas är avhängigt av om åtgärden kan anses vara en del av åklagares brottsbekämpning eller inte. Om frysning kan ses som en del av ett straffrättsligt förfarande behöver det analyseras vilka bestämmelser i det förfarandet som är tillämpliga och om så inte är fallet krävs en närmare analys av vad som ska gälla i stället. Det har också betydelse för frågan hur åklagare ska behandla de personuppgifter som krävs för att utfärda frysningsbeslut och i övrigt i handläggningen av så-

dana ärenden. Det gäller nämligen olika regler för personuppgiftsbehandling vid brottsbekämpning och vid annan åklagarverksamhet. Hur en frysningsåtgärd ska betraktas rättsligt har också betydelse för frågan om partsinsyn och om den sekretessreglering som finns är tillräcklig.

Det är viktigt att hålla isär de åtgärder som får vidtas i ett straffrättsligt förfarande och de som får vidtas i ett förfarande där frysning kan beslutas. Det gäller särskilt om det sistnämnda förfarandet inte betraktas som brottsbekämpning.

4.3.3 En jämförelse med vissa andra åklagaruppgifter

Även om det ligger vid sidan av åklagares huvuduppgifter har åklagare som nyss nämnts redan i dag vissa uppgifter som har samma fokus som sanktioner. Det gäller framför allt uppgifterna att utfärda kontaktförbud och tillträdesförbud till idrottsarrangemang. I båda fallen rör det sig om åtgärder som syftar till att förhindra viss brottslighet, låt vara att det i de fallen är fråga om helt andra typer av brottslighet och åtgärder av annorlunda slag. Både när det gäller kontaktförbud och tillträdesförbud till idrottsarrangemang har det införts särskild lagstiftning som innebär att delar av förvaltningslagen tillämpas på förfarandet hos åklagaren, samtidigt som vissa bestämmelser i rättegångsbalken också har gjorts tillämpliga. Skälet till att den lösningen har valts är att besluten i fråga får meddelas både med pågående och avslutade rättsliga förfaranden som grund och i vissa fall med utgångspunkt enbart i en riskbedömning.

Det finns också anledning att nämna att samma lösning har valts i lagen om förstörande av vissa missbrukssubstanser. I det fallet har lösningen valts på grund av att det inte är fråga om ett straffrättsligt förfarande, eftersom förstörandet tar sikte på sådana substanser som det ännu inte är olagligt att inneha men som inom kort kan förväntas bli det.

5 Förfarandet hos åklagaren

5.1 Vilken lagstiftning bör tillämpas?

5.1.1 Rättegångsbalken eller förvaltningslagen?

Två tänkbara alternativ

Utgångspunkten i betänkandet är att frysningsbeslut ska hanteras i ett separat förfarande, skilt från eventuella straffrättsliga åtgärder. I betänkandet utvecklas emellertid inte närmare hur förfarandet hos åklagaren är avsett att regleras.

Eftersom åklagares verksamhet nära nog helt består i brottsutredning och lagföring tillämpar åklagare i huvudsak regleringen i rättegångsbalken vid sin handläggning. I författningsregleringen av åklagarverksamhet används normalt inte de begrepp som används i domstol (mål och ärenden) eller förvaltningslagen (ärenden) eller begreppet part. I stället används andra begrepp.

Inom ramen för en förundersökning kan i vissa situationer frågor hanteras separat, som särskilda ärenden enligt rättegångsbalken. Det finns ingen generell reglering avseende ärenden enligt rättegångsbalken. Sådana ärenden ska enligt 3 § förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol registreras som tvistemål eller brottmål. De handläggs alltså inte enligt ärendelagen. I stället finns det vissa bestämmelser i rättegångsbalken som anger hur ärendena i fråga ska handläggas. Det är fallet vid handläggning av hemliga tvångsmedel, där det i 27 kap. rättegångsbalken finns regler om bl.a. innehållet i besluten, prövning av domstol, offentligt ombud m.m. Åklagare har därigenom vana vid att hantera ärenden enligt rättegångsbalken.

Det ena alternativet är alltså att införa regler i rättegångsbalken om frysning och låta åklagares handläggning styras av det. Det andra alternativet är att välja samma lösning som beträffande bl.a. kontakt-

förbud, dvs. att föreskriva att handläggningen ska ske enligt utpekade bestämmelser i förvaltningslagen och ärendelagen och att, om det behövs, komplettera med hänvisningar till vissa bestämmelser i rättegångsbalken.

Hur bör frysning kategoriseras?

Som tidigare nämnts utgör frågan om frysningsförfarandet ska ses som brottsbekämpning eller inte en vattendelare för åklagarnas del. Det kan anföras skäl både för och emot att handläggning enligt den nya lagen är en del av åklagares brottsbekämpning. Skälet för är att de ekonomiska sanktioner som manifesteras genom ett beslut om frysning ytterst syftar till att få berörda personer att avhålla sig från framtida brottslighet i form av finansiellt stöd till terrorverksamhet eller terroristhandlingar. Att förebygga och förhindra brott ligger emellertid utanför åklagarverksamheten. Åklagarens arbete tar sikte på att ingripa mot begångna eller pågående brottsliga gärningar, även om vissa beslut och åtgärder som åklagare ansvarar för indirekt kan få effekt även på framtida brottslighet. Att en person anhålls och begärs häktad hindrar som regel honom eller henne från att begå nya brott så länge som frihetsberövandet består, men det är en sidos-effekt. Åklagare har varken befogenheter eller resurser för att bedriva brottsförebyggande verksamhet. Det finns inte något skäl att ändra åklagarnas uppdrag med anledning av att de föreslås fatta beslut om frysning, särskilt med tanke på att det kommer att röra sig om ytterst få sådana beslut, om ens några.

Skälen som talar emot att se den nya uppgiften som en del av åklagares brottsbekämpning – förutom att uppgiften att förebygga brott ligger utanför vad åklagare normalt sysslar med är – att beslut om frysning inte annat än i undantagsfall kommer att ha någon betydelse för åklagarverksamheten som sådan. Det skulle i och för sig ligga i linje med att åklagares beslut enligt förslagen i betänkandet ska överklagas till allmän domstol att reglera frysningsförfarandet i rättegångsbalken, men den lösningen skulle kräva en ganska omfattande reglering. Det finns inte heller någon naturlig plats i balken att placera sådana regler, eftersom de inte har direkt samband med det som regleras där. Ett frysningsbeslut behöver över huvud taget inte ha något samband med Sverige och svensk verksamhet, eftersom den

som ett internationellt sanktionsbeslut riktar sig mot kan vara verksam och ha alla sina tillgångar i andra länder. Det är därför inte givet att ett frysningsbeslut någonsin får praktisk betydelse i Sverige. Det är då inte rimligt att göra betydande förändringar i kärnan i den svenska lagstiftningen, som rättegångsbalken, enbart för att anpassa den till ett internationellt åtagande som sällan eller aldrig kommer att aktualiseras.

Skälen som talar emot att inkorporera den nya lagstiftningen i åklagarnas normala regelverk är därför betydligt starkare än de som talar för. Det är inte heller nödvändigt för att uppnå det som föreslås i betänkandet. Åklagare har redan i dag till uppgift att besluta i vissa frågor som till sin karaktär ligger utanför åklagarnas primära verksamhet, utan att huvuduppdraget fördenskull har förändrats. Beslut i fråga om frysning bör således vara en åklagaruppgift men, i likhet med exempelvis förstörande av missbrukssubstanser, inte ses som en del av deras brottsbekämpning.

Förvaltningslagen bör tillämpas

Utöver det som nyss har sagts bör framhållas att frysningsbeslut kan komma att aktualiseras i en rad olika situationer, bl.a. när det straffrättsliga förfarandet är avslutat eller när frysningsbeslut har sin grund i utländska straffrättsliga förfaranden. Till det kommer att frysningsbeslut kommer att gälla för obestämd tid, dvs. även efter det att ett eventuellt straffrättsligt förfarande har avslutats. Mot den bakgrunden är det inte lämpligt att låta frågan om frysning avgöras med stöd av de bestämmelser i rättegångsbalken som normalt reglerar åklagares beslutsfattande, eftersom de enbart tar sikte på pågående straffrättsliga förfaranden.

Däremot finns det inget som hindrar att förvaltningslagen görs tillämplig på förfarandet hos åklagaren. Den lösningen har valts bl.a. när det gäller handläggningen av kontaktförbud och tillträdesförbud till idrottsarrangemang, som också beslutas av åklagare. De förfarandena är i huvudsak framåtsyftande, på samma sätt som frysningsbeslut. Inte heller förvaltningslagen är dock i alla avseenden anpassad för den typ av beslut som det här är fråga om. Hänsyn måste bl.a. tas till att det är åklagare och inte någon sedvanlig förvaltningsmyndighet som har valts som beslutsfattare. Det blir därför nödvändigt att

införa vissa särregler om förfarandet ska följa förvaltningslagen. Enligt 4 § förvaltningslagen tillämpas inte den lagen om det finns bestämmelser i lag eller förordning som avviker från den.

Den nödvändiga åtskillnaden mellan det straffrättsliga förfarandet och frysningsförfarandet kan enklast åstadkommas genom att, som har föreslagits i betänkandet, förfarandet vid frysningsbeslut regleras i en särskild lag och följer de annorlunda regler som anges där. Även om frysning kan vara ett utflöde av ett pågående straffrättsligt förfarande i Sverige bör således den frågan alltid hanteras separat.

En annan sak är att det kan vara naturligt att den åklagare som utreder, eller har utrett, brottsmisstankar som rör samöre med en terroristorganisation också beslutar i fråga om frysning, om det aktualiseras.

5.1.2 Vad innebär valet av lagstiftning

Som tidigare nämnts tillämpar åklagare inte förvaltningslagen annat än i mycket begränsad utsträckning i sin operativa verksamhet. Många av bestämmelserna i förvaltningslagen, t.ex. om hur ärenden inleds och bereds och hur beslut fattas, är främmande för åklagarverksamheten. Som exempel kan nämnas att en åklagare alltid är ensam beslutsfattare, att åklagare som regel inte själva utför utredningsåtgärder och att deras beslut normalt inte är överklagbara. I de situationer där åklagare i sin operativa verksamhet ska tillämpa förvaltningslagen har lagstiftaren därför valt att i en särskild bestämmelse ange vilka paragrafer i förvaltningslagen som ska tillämpas. Det gäller såväl vid handläggning av kontaktförbud och tillträdesförbud till idrottsarrangemang som vid handläggning av förstörande av vissa missbrukssubstanser. Motsvarande lösning bör väljas i den nu aktuella lagen.

Behovet av särregler kommer att analyseras närmare i det följande. Det kan dock redan nu nämnas att vissa bestämmelser i förvaltningslagen inte bör tillämpas. Det gäller exempelvis bestämmelserna om hur ärenden inleds, bereds och beslutas. Vidare kan det krävas särskilda regler om överklagande.

5.2 Tillämpliga bestämmelser i förvaltningslagen

Förslag: Följande bestämmelser i förvaltningslagen bör tillämpas vid åklagarens handläggning:

- 5–9 §§ om grunderna för god förvaltning m.m.,
- 13 § om tolkning och översättning,
- 14 och 15 §§ om ombud och biträde,
- 23 § första stycket om utredningsansvar,
- 24 § om rätt att lämna uppgifter muntligt,
- 27 § om dokumentation, och
- 36 § om rättelse av skrivfel och liknande.

Skälen för förslaget

Grundläggande bestämmelser

Vissa bestämmelser i förvaltningslagen gäller redan i dag i all åklagarverksamhet. Det är fråga om de inledande bestämmelserna i 5–8 §§ och 9 § första stycket förvaltningslagen. De bör naturligtvis gälla även vid handläggning av frysningsbeslut. Eftersom det i den nya lagen bör anges vilka bestämmelser i förvaltningslagen som ska tillämpas bör de nu angivna paragraferna räknas upp.

När det gäller 9 § andra stycket, som reglerar frågan om handläggningen ska vara skriftlig eller muntlig, bör den tillämpas på frysningsbeslut. Handläggningen av sådana beslut bör av rättssäkerhetsskäl vara skriftlig. Skriftlig handläggning är också en förutsättning för överklagande. Paragrafen bör alltså vara tillämplig i sin helhet. Att handläggningen ska vara skriftlig hindrar emellertid inte att vissa uppgifter kan hämtas in muntligen och sedan dokumenteras, jfr 24 och 27 §§ förvaltningslagen.

Partsinsyn

Enligt 10 § förvaltningslagen har den som är part i ett ärende rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet. Den rätten gäller dock med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I sistnämnda paragraf föreskrivs att material inte får lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn

till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta tillvara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Sekretess hindrar aldrig att en part tar del av en dom eller ett beslut i målet eller ärendet. Frågan om 10 § förvaltningslagen bör tillämpas vid handläggning av ärenden om frysning behandlas i avsnitt 5.7.

Initiativet till ärenden m.m.

Bestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen gäller enbart i de fall där en fråga initieras av enskild part. Det är inte fallet med beslut om frysning, eftersom åklagare föreslås vara skyldiga att ta ställning till frågan om frysning om förutsättningarna för ett sådant beslut är uppfyllda. Initiativet till ett frysningsbeslut kommer således från åklagaren. Det får anses gälla även om en myndighet i en annan stat väcker frågan om frysning, eftersom det är fråga om en officialprövning. Därmed bör 11 och 12 §§ förvaltningslagen inte gälla vid handläggning av frysningsbeslut.

I 19–22 §§ förvaltningslagen regleras hur ärenden inleds och olika åtgärder som ska vidtas när handlingar ges in. De paragraferna saknar aktualitet vid åklagarens handläggning och bör därför inte gälla.

Bestämmelser om tolkning m.m. och om ombud och biträde

Bestämmelsen i 13 § förvaltningslagen om tolkning och översättning bör göras tillämplig. Det är en rättssäkerhetsfråga att den som inte i tillräcklig utsträckning behärskar det svenska språket får den hjälp som tolkning innebär. Det kan i vissa fall också vara nödvändigt att översätta handlingar på främmande språk, om de har betydelse för saken.

Frågor om frysning är juridiskt komplicerade och berör den enskilde på ett mycket ingripande sätt. Av det skälet bör den som kan komma att få ett beslut om frysning riktat mot sig ha möjlighet att använda juridiskt biträde. Den möjligheten finns vid annan handläggning hos åklagare men är i huvudsak bara reglerad när det gäller

försvare. Bestämmelserna i 14 och 15 §§ förvaltningslagen om ombud och biträde bör därför tillämpas.

Även om det pågår ett straffrättsligt förfarande mot personen i fråga kan det inte anses ingå i en offentlig försvarares uppgifter att i den rollen företräda den misstänkte i frysningsförfarandet, eftersom det är något som hanteras utanför brottmålet.

I betänkandet föreslås att offentligt biträde ska förordnas om en fysisk person överklagar ett frysningsbeslut och det inte måste antas att behov av biträde saknas. I många fall kan det vara lämpligt att förordna den som är eller har varit offentlig försvarare, mot bakgrund av hans eller hennes kännedom om saken. Om ett offentligt biträde förordnas gäller bestämmelserna i lagen (1996:1620) om offentligt biträde.

Jäv

I fråga om jäv bör 7 kap. 6 § rättegångsbalken, som gäller generellt för åklagaruppgifter oavsett om de regleras i balken eller inte, tillämpas i stället för 16–18 §§ förvaltningslagen. Någon hänvisning till rättegångsbalken behövs inte, eftersom 7 kap. 6 § gäller för alla åklagaruppgifter.

Utredningsansvar, dokumentationskrav m.m.

I 23 § förvaltningslagen anges vilka krav som gäller på utredning innan beslut meddelas. Det som föreskrivs i paragrafens första stycke, nämligen att myndigheten ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver, bör gälla för åklagares handläggning av frysningsärenden. Däremot bör det som anges i paragrafens andra och tredje stycken, som tar sikte på ärenden som inleds av en enskild part, inte tillämpas.

Vidare bör 24 § förvaltningslagen tillämpas vid åklagarens handläggning. Den paragrafen föreskriver att om en enskild part vill lämna uppgifter muntligt – och det inte framstår som obehövligt – ska myndigheten ge parten tillfälle till det. Även 27 § förvaltningslagen bör tillämpas. Den föreskriver att en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling ska dokumentera dem. Däremot bör 25 § förvaltningslagen om kommunikation och 26 §

om remiss till annan myndighet eller enskild inte gälla, eftersom utredningsförfarandet till viss del följer rättegångsbalkens regler.

Beslut m.m.

I 28–30 §§ förvaltningslagen föreskrivs vad som gäller vid en myndighets beslutsfattande. De bestämmelserna saknar intresse eftersom åklagaren ensam fattar beslut om frysning. De bör därför inte tillämpas vid åklagarens handläggning.

För att förtydliga vad som krävs av ett beslut om frysning bör den nya lagen innehålla en uttrycklig regel som anger vad ett frysningsbeslut ska innehålla, i stället för en hänvisning till 31 § förvaltningslagen. Ur den enskildes perspektiv är det viktigt att regleringen är tydlig. En särskild bestämmelse om vad ett beslut ska innehålla underlättar beslutsfattandet och minskar risken för att åklagaren förbiser någon viktig fråga. Hur en sådan bestämmelse bör utformas utvecklas i avsnitt 5.5. Med den lösningen behövs inte någon hänvisning till 32 och 33 §§ förvaltningslagen. Bestämmelserna i 34 och 35 §§ förvaltningslagen, som reglerar underrättelse om beslut i vissa särfall och verkställigheten av beslut, bör inte heller tillämpas, eftersom de situationerna inte aktualiseras vid frysningsbeslut.

Möjligheten att rätta skrivfel och liknande regleras i 36 § förvaltningslagen. Den bestämmelsen bör gälla vid åklagares handläggning.

I betänkandet föreslås en särskild regel om omprövning. Av det skälet bör någon hänvisning till 37–39 §§ förvaltningslagen, som reglerar omprövning, inte göras. Frågor om omprövning behandlas i avsnitt 5.6.

Överklagande

I 40–48 §§ förvaltningslagen finns det bestämmelser om överklagande. De bestämmelserna bör inte tillämpas på frysningsbeslut. Frågan vad som i stället bör gälla vid överklagande behandlas i avsnitt 5.8.

5.3 Kompletterande bestämmelser i den nya lagen

Den nya lagen behöver även ha vissa kompletterande bestämmelser, som tydliggör vad som ska gälla i fråga om bl.a. den utredning som kan krävas innan ett frysningsbeslut meddelas, hur den ska åstadkommas och vilka befogenheter åklagarna ska ha. Vilka sådana bestämmelser som krävs analyseras i det följande (avsnitt 5.4).

5.4 Behovet av utredningsåtgärder

5.4.1 Åklagare får begära biträde av polisen

Förslag: Åklagare får begära biträde av polisen för att genomföra de utredningsåtgärder som krävs med anledning av frysningsbeslut. Åklagaren får också uppdra åt en polisman att vidta en viss åtgärd som hör till utredningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

Skälen för förslaget

Vilken utredning kan behövas?

Inledningsvis bör framhållas att när det finns ett internationellt sanktionsbeslut som riktar sig mot en viss person föregås den nationella åtgärd som sedan krävs – att fatta beslut om frysning – inte av någon särskild utredning. Det ligger i sakens natur att det är fråga om en åtgärd som kan och ska vidtas utan föregående kontakter med den berörda personen för att åtgärden ska fungera effektivt. Den bedömning som åklagaren ska göra är enbart om det finns en brottsmisstanke av tillräcklig styrka avseende brott som kan leda till frysning. Det gäller oavsett om misstanken grundas på en pågående brottsutredning eller på en brottmålsdom.

Det som skiljer FN:s sanktionsbeslut från exempelvis en begäran om internationell rättslig hjälp är att sanktionsbeslutet är universellt och ska gälla i alla stater som är anslutna till FN, oberoende av var den som träffas av sanktionsbeslutet för tillfället befinner sig och vad man känner till om dennes tillgångar. Ett sådant sanktionsbeslut liknar därmed mera ett beslut om en internationell efterlysning. Sank-

tionsbeslut enligt den nu föreslagna lagen kommer däremot enbart att gälla nationellt.

Det förhållandet att det finns ett svenskt frysningsbeslut behöver alltså inte innebära att personen i fråga någonsin kommer att befinna sig här i landet eller ha tillgångar här. Det kan emellertid vara så att en person som har en svensk anknytning träffas av ett frysningsbeslut och det är därför nödvändigt att lagstiftningen är anpassad till det. En särskild fråga är då hur åklagaren ska kunna få ett tillräckligt underlag för de bedömningar som behöver göras när ett beslut om frysning har fattats. Framställningen i det följande utgår från att det finns en sådan anknytning till Sverige att frysningsfrågan behöver utredas här.

Behovet av utredningsåtgärder med anledning av ett frysningsbeslut uppstår först när frysningsfrågan omprövas eller när det kan vara aktuellt att häva frysningsbeslutet. Eftersom frysningsbeslut kommer att fattas innan den berörde har fått tillfälle att lämna sina synpunkter kan emellertid en begäran om omprövning, grundad på t.ex. att personen anser att misstanken inte är tillräckligt underbyggd, väckas mycket snart efter frysningsbeslutet. I betänkandet föreslås också att ett frysningsbeslut ska omprövas var sjätte månad. Det är framför allt för att åklagaren ska kunna bedöma om omständigheterna har förändrats så att frysningsbeslutet bör hävas och om frysningsbeslutet fortfarande är proportionerligt som det kan krävas viss utredning.

I många fall är sannolikt det underlag som fanns när frågan väcktes tillräckligt inte bara för att åklagaren initialt ska kunna ta ställning i saken utan även – om förhållandena är oförändrade – för omprövning. Det gäller t.ex. när det finns en fällande dom för brott mot någon av de författningar som föreslås kunna ligga till grund för ett frysningsbeslut och den som frysningsbeslutet riktar sig mot avtjänar ett fängelsestraff. Även i de fallen kan det emellertid krävas förhör med den som åtgärden ska riktas mot, exempelvis om det har förflutit en längre tid efter domen. Med tiden kommer nämligen andra frågor i fokus än de som var aktuella när frysningsbeslutet fattades. Det kan då krävas kontroll av personens aktuella förhållanden. Är det fråga om någon som avtjänar fängelsestraff eller som står under övervakning av Kriminalvården kan åklagaren behöva inhämta information från personer som har aktuell kunskap om den som

frysningsbeslutet riktar sig mot. Förhör med den personen kan då behöva hållas. Skriftlig information kan också behöva hämtas in.

Om det är fråga om en begäran från en annan stat att frysningsbeslut ska meddelas kan det krävas viss utredning innan beslut i frysningsfrågan kan fattas. Det torde dock främst vara frågor som hänför sig till det underlag som den andra staten åberopar som grund för frysning som då behöver belysas. Det kan t.ex. krävas viss utredning för att klargöra att frysningsbeslutet riktar sig mot rätt person. Det kan vidare finnas vissa aspekter som behöver utredas angående innehållet i en utländsk dom.

Det är mot den nu angivna bakgrunden nödvändigt att skapa förutsättningar för att frysningsfrågan vid behov ska kunna utredas på ett tillräckligt effektivt sätt.

Även om det pågår ett svenskt straffrättsligt förfarande när frysningsfrågan prövas är det, som tidigare påpekats, viktigt att hålla isär frågorna. Det torde normalt inte finnas rättsliga förutsättningar för att inom ramen för en förundersökning vidta de utredningsåtgärder som kan krävas för att belysa frysningsfrågan.

Hänvisning till vissa bestämmelser i rättegångsbalken

Åklagaren kan alltså behöva klarlägga vissa frågor inför sitt ställningstagande till ett frysningsbeslut. Är det fråga om omständigheter som kan tala för att ett frysningsbeslut bör hävas torde de normalt komma att åberopas av den som frysningsbeslutet gäller, men det kan även vara fråga om nya uppgifter av annat slag som behöver utredas. Det kan då vara nödvändigt att hålla förhör med den som har ålagts ett frysningsbeslut eller med någon annan. Det förutsätter att det finns rättsligt stöd för att hålla ett sådant förhör. Förhørsregeln i 23 kap. 6 § rättegångsbalken gäller enbart i förundersökningar. Den föreslagna lagen bör därför kompletteras med en bestämmelse som anger att förhör får hållas. Den frågan behandlas närmare i avsnitt 5.4.2.

Åklagare vid Åklagarmyndigheten har inte tillgång till några särskilda utredningsresurser. Åklagare har inte heller några befogenheter att tvinga någon att inställa sig eller någon möjlighet att använda våld för att genomdriva en utredning. De är i stället beroende av att polisen och vissa andra brottsbekämpande myndigheter, som

har sådana befogenheter, är skyldiga att ge åklagarna det biträde de begär för att genomföra brottsutredningar och andra utredningar av motsvarande slag. När det gäller brottsutredningar finns det rättsliga stödet för sådant biträde framför allt i rättegångsbalken.

För att lösa åklagarens behov av hjälp med att genomföra utredningsåtgärder bör åklagaren genom en uttrycklig regel i den nya lagen ges rätt att få biträde av polisen. Motsvarande regler finns bl.a. när det gäller förfarandet vid kontaktförbud (9 § lagen om kontaktförbud) och förstörande av missbrukssubstanser (14 § lagen om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser). Med en sådan lösning kan åklagaren vända sig till Polismyndigheten för att få de utredningsåtgärder som behövs utförda. I fall som rör frysning kan det emellertid vara lämpligare att begära biträde av Säkerhetspolisen, eftersom det är fråga om ekonomiska sanktioner för att förhindra terrorism och terrorismbekämpning utgör en viktig del av den myndighetens uppdrag. Det gäller särskilt om Säkerhetspolisen biträder åklagaren i en pågående brottsutredning mot personen ifråga. Biträdesregeln bör därför utformas så att den är tillämplig på båda polismyndigheterna.

Bestämmelsen om biträde bör utformas med 23 kap. 3 § rättegångsbalken som förebild. Det innebär att det även bör föreskrivas att åklagaren får uppdra åt en polisman att vidta en viss åtgärd som hör till utredningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

I det följande avsnittet redovisas vilka bestämmelser i övrigt i rättegångsbalken som bör göras tillämpliga.

5.4.2 Vad bör gälla för utredningen?

Förslag: Förhör får hållas med den vars tillgångar har frysats enligt den föreslagna lagen. Förhör får också hållas med annan som kan ha uppgifter av betydelse att lämna. Bestämmelserna i 23 kap. 4, 6, 7, 9–9 b, 10 och 12 §§ rättegångsbalken ska tillämpas.

Skälen för förslaget

Förhör bör kunna hållas

En viktig utgångspunkt för att kunna utreda förutsättningarna för ett frysningsbeslut bör vara att förhör får hållas med den som kan ha upplysningar att lämna i saken. I de flesta fall torde det vara den vars tillgångar har frysts som kan behöva höras, men i vissa fall kan det vara någon annan. En hänvisning bör därför göras till 23 kap. 6 § rättegångsbalken, som anger att förhör får hållas med var och en som kan antas ha upplysningar av betydelse för saken att lämna.

Med tanke på vad saken gäller och de negativa effekter som ett frysningsbeslut kan få för den enskilde kan man inte utgå från att den mot vilken ett frysningsbeslut har riktats alltid frivilligt inställer sig till förhör. Bestämmelserna i 23 kap. 7 § rättegångsbalken om hämtning till förhör bör därför också kunna tillämpas. Skyldigheten att kvarstanna för förhör regleras i 23 kap. 9 §. Den paragrafen bör, av de skäl som nyss angetts, också gälla. Vidare bör samma möjligheter som vid förundersökning att vid behov tillfälligt omhänderta kommunikationsutrustning som föreskrivs i 23 kap. 9 a och 9 b §§ rättegångsbalken gälla vid utredning rörande frysningsbeslut.

Bestämmelserna om vem som får närvara vid förhör, vilket regleras i 23 kap. 10 § rättegångsbalken, och förbudet i 23 kap. 12 § mot att använda otillbörliga metoder vid förhör bör också gälla. Även kravet i 23 kap. 4 § rättegångsbalken på objektivitet under hela förfarandet bör givetvis gälla för utredningen. Det blir tillämpligt på de som biträder åklagaren. Åklagarens objektivitetsplikt framgår av hänvisningen till 5 § förvaltningslagen.

Det finns inget behov av att göra några fler bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken tillämpliga på förfarandet.

Dokumentationen

I avsnitt 5.2 föreslås att bestämmelserna i 24 och 27 §§ förvaltningslagen om rätt att lämna uppgifter muntligen och om dokumentation ska tillämpas. Det innebär att det – i motsats till vad som gäller vid en förundersökning – inte behöver upprättas ett särskilt protokoll över de utredningsåtgärder som polisen utför åt åklagaren. Dokumentationen bör göras på lämpligt sätt. Rätten till insyn i vad som

har tillförts akten bör, som utvecklas i avsnitt 5.7, regleras genom en hänvisning till 10 § förvaltningslagen.

5.5 Beslutet

Förslag: Åklagares beslut i fråga om frysning ska vara skriftligt och alltid ange följande:

- vem beslutet rör,
- om frysning ska gälla och, i så fall, beslutets innebörd,
- de skäl som har bestämt utgången, däribland vilken gärning beslutet grundas på, och

– de bestämmelser som åberopas.

Av beslut om frysning ska också framgå

- möjligheten att begära undantag från beslutet, och
- möjligheten att begära omprövning och rätten att överklaga beslutet.

Det ska vidare alltid anges när beslutet fattades och av vem.

Skälen för förslaget

Fall där åklagaren fattar beslut om frysning

Åklagarens beslut om frysning behöver innehålla vissa grundläggande fakta. Hit hör vem beslutet rör och vilken utgång åklagarens prövning av om det finns förutsättningar för frysning har resulterat i. Vidare bör det av rättssäkerhetsskäl framgå vilken gärning som har lagts till grund för beslutet, om prövningen leder till att åklagaren fattar ett frysningsbeslut. Utgångspunkten är att alla som berörs av beslutet ska kunna förstå innebörden av det. Uppgifterna i fråga är också nödvändiga för att beslutet ska kunna prövas av domstol vid ett överklagande och för att en tillsynsmyndighet i efterhand ska kunna kontrollera handläggningen.

Åklagarbeslut behöver inte alltid vara skriftliga, men i detta fall bör det ställas krav på skriftlighet. Det bör krävas både av hänsyn till den enskilde som träffas av beslutet, för att beslutet ska kunna offentliggöras så att allmänheten får kännedom om det och för att beslutet ska vara överklagbart.

Beslut av åklagare behöver inte motiveras, om det inte finns en särskild bestämmelse om det. Eftersom beslut om frysning får ingripande verkningar för den enskilde bör det i detta fall ställas krav på att åklagaren motiverar sitt beslut. Vidare bör den rättsliga grunden framgå av åklagarens beslut.

För den vars tillgångar fryses är det viktigt att få kännedom om möjligheten att få undantag för att tillgodose grundläggande behov eller att betala extraordinära kostnader. Det bör därför av åklagarens beslut framgå att sådana undantag kan medges och vem som kan besluta om det.

Den enskilde bör också i beslutet upplysas om möjligheten att få frysningsbeslutet omprövat och hur han eller hon i så fall ska förfara för att få till stånd en sådan prövning. Åklagaren föreslås visserligen vara skyldig att med jämna mellanrum ompröva alla frysningsbeslut, men den enskilde föreslås också kunna begära att en sådan prövning ska göras.

Slutligen bör ett åklagarbeslut även innehålla upplysningar om rätten att överklaga frysningsbeslutet, vilken domstol som ska pröva frågan och vad som i övrigt gäller för överklagande.

Fall där åklagaren inte beslutar om frysning

De fall där åklagaren inte fattar något beslut om frysning kan delas upp i två kategorier. Den ena är när åklagaren visserligen anser att det finns skäl för frysning men att ett beslut om det inte kan meddelas utan att det äventyrar den fortsatta utredningen eller lagföringen eller arbetet att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra sammanhängande eller likartad brottslighet (se 4 § förslaget i betänkandet). Den andra är när åklagaren anser att det saknas grund för att besluta om frysning. Beslut av sistnämnda slag torde bara aktualiseras i undantagsfall.

Skulle åklagaren anse att det i och för sig finns rättslig grund för frysning men att ett sådant beslut för tillfället inte bör fattas, eftersom det skulle kunna äventyra pågående brottsbekämpning eller arbetet med att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra terroristbrottslighet, behöver något formellt beslut inte fattas. Där emot bör åklagaren löpande bevaka möjligheten att fatta ett frysningensbeslut. Hur den bevakningen bör gestalta sig kan variera. I de

fall där det finns ett pågående straffrättsligt förfarande i Sverige är det naturligt att åklagaren slutligt tar ställning till frågan om frysning i samband med beslut att lägga ner eller på annat sätt avsluta en förundersökning eller att väcka åtal. Ett sådant ställningstagande kan resultera i antingen ett positivt eller ett negativt beslut i fråga om frysning.

Det är svårare att peka ut någon särskild tidpunkt när frågan om frysning bör prövas på nytt om åklagaren har avstått från att fatta beslut med hänvisning till arbetet att förebygga, förhindra eller upptäcka terroristbrottslighet, eftersom sådan verksamhet inte har någon given slutpunkt. I de fallen förefaller det rimligt att åklagaren omprövar saken med jämna mellanrum, exempelvis varje halvår. Någon formell regel om det bör dock inte införas.

Saken ter sig annorlunda om åklagaren anser att det inte finns någon rättslig grund för att besluta om frysning, trots att frågan om ett sådant beslut har aktualiserats t.ex. genom en begäran från en annan stat. Åklagaren kan exempelvis finna att misstanken inte är tillräckligt stark eller inte omfattar en gärning som kan leda till frysning. I sådana fall behöver åklagaren fatta ett negativt beslut, dvs. ett formellt beslut att det saknas skäl för frysning, för att kunna avsluta handläggningen. Ett sådant beslut får, i likhet med andra åklagarbeslut, ingen rättskraft utan kan när som helst ändras om det kommer fram nya omständigheter. Beslutet behöver i princip innehålla detsamma som ett frysningsbeslut, med undantag för upplysningar om möjligheterna till undantag, omprövning och överklagande.

Delgivning och offentliggörande av beslutet

I betänkandet föreslås att ett beslut om frysning dels ska offentliggöras genom publicering i Post- och Inrikes Tidningar, dels delges den som frysningsbeslutet riktar sig mot. Detsamma föreslås gälla beslut att häva frysning.

Åklagare bör genom biträdesbestämmelsen kunna uppdra åt polisen att delge beslutet om personen befinner sig här i landet eller är nåbar på annat sätt. Ett beslut som ska delges har normalt inte någon verkan mot den som beslutet riktas mot innan han eller hon formellt har delgetts det.

När det gäller publiceringen i Post- och Inrikes Tidningar är det innebörden av beslutet – att en persons tillgångar har frysts och att det till följd av det inte är tillåtet att tillhandahålla den personen ekonomiska tillgångar och resurser – som är av betydelse. Vilken eller vilka gärningar som ligger till grund för beslutet saknar däremot betydelse och är inte något som bör komma till allmän kännedom på det sättet. Det kan vara lämpligt att riksåklagaren utformar riktlinjer för hur publiceringen bör utformas.

5.6 Omprövning

Förslag: Om ett överklagande leder till att åklagaren anser att ett frysningsbeslut ska hävas får han eller hon göra det, men åklagaren får inte ompröva sitt eget beslut på annat sätt när det har överklagats.

Skälen för förslaget

Regelbunden omprövning och omprövning på begäran

I betänkandet föreslås en särskild bestämmelse om omprövning som innebär att åklagaren ska ompröva sitt beslut om frysning med sex månaders mellanrum. Det är viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt, även om prövningen troligen i många fall inte leder till någon ändring. Frågan är vilket underlag som kan behövas för omprövningen. Under den första tiden efter ett frysningsbeslut bör det räcka med en enkel kontroll av om förhållandena är oförändrade. Med tiden kan det, som utvecklats i avsnitt 5.4.1, krävas mer omfattande utredning innan åklagaren tar ställning.

Dessutom ska åklagaren enligt förslaget i betänkandet ompröva frysningsbeslutet på begäran av den som beslutet riktas mot om han eller hon begär det och det inte är uppenbart att det saknas skäl för omprövning. Det ligger visserligen i åklagarens uppgift att fortlöpande bevaka om det finns skäl att upphäva ett beslut om frysning, men det är naturligt att de omständigheter som kan ha betydelse för den frågan i första hand framförs av den som beslutet riktas mot. Den begränsning som ligger i att en prövning inte behöver göras om det är uppenbart att det saknas skäl för det innebär att någon pröv-

ning inte behöver göras t.ex. om klaganden bara upprepar tidigare argument och inte tillför något nytt i sak.

Omprövning vid överklagande

Enligt 39 § förvaltningslagen får en myndighet inte ändra sitt beslut om det har överklagats utom under de förutsättningar som anges i 38 och 39 §§ den lagen. Som tidigare nämnts bör de paragraferna inte tillämpas vid åklagarens handläggning av frysningsärenden. Det bör då i stället framgå av den nya lagen vad som ska gälla i ett sådant fall. Enligt betänkandets förslag ska en åklagare alltid upphäva ett frysningsbeslut om det inte längre finns skäl för det. Det bör även gälla om beslutet överklagas och åklagaren då får klart för sig att beslutet omedelbart bör hävas. Det vore inte meningsfullt att belasta en domstol med en prövning i ett sådant fall, även om den skulle kunna bli summarisk därför att åklagaren delar klagandens uppfattning om att beslutet bör ändras. Det bör därför förtydligas att åklagarens skyldighet att häva frysningsbeslut omfattar den situationen. Däremot bör ett överklagande inte leda till omprövning i någon annan situation. Det bör inte heller krävas att åklagaren gör någon närmare analys av situationen. För att skyndsamhetskravet vid överklagande ska kunna upprätthållas kommer därmed endast fall där det tydligt framgår att förhållandena är ändrade och det är uppenbart att det inte längre finns skäl för frysning att bli föremål för hävning.

Frikännande dom bör leda till omprövning

En särskild fråga är om det alltjämt kan finnas skälig misstanke mot den som vid domstolsprövning har frikännts från ansvar för den eller de gärningar som låg till grund för frysningsbeslutet. Eftersom frysning ska kunna aktualiseras redan när det föreligger en skälig misstanke kan det uppkomma situationer där en domstol visserligen konstaterar att starka skäl talar för att den åtalade har gjort sig skyldig till brott men att bevisningen inte räcker till för att det ska vara ställt utom rimligt tvivel att så är fallet. Högsta domstolen har när det gäller beslut om straffprocessuella tvångsmedel i flera fall hänvisat till att det inte förkom någon omständighet som innebar att den åtalade skulle anses skälig misstänkt (eller på sannolika skäl misstänkt)

trots den frikännande domen (se NJA 1973 s. 157 och 1987 s. 876). Motsvarande synsätt kan anläggas här. Ett frysningsbeslut bör således normalt inte fortsätta att gälla efter en frikännande dom, trots att det fortfarande kan finnas vissa misstankar. En sådan dom bör därmed föranleda omprövning av frysningsbeslutet. Möjligen kan det, i fall där det finns starka skäl som talar för att den frikännande domen kommer att ändras av nästa domstolsinstans, finnas skäl att avvakta den prövningen (jfr NJA 1998 s. 246 och 1999 s. 223).

Om åklagaren har avvaktat med att fatta beslut i frysningsfrågan till dess att domstolsprövningen avslutats torde åklagaren inte behöva pröva frysningsfrågan vid en frikännande dom, eftersom den grundläggande förutsättningen för ett sådant beslut då har fallit bort.

5.7 Partsinsyn

Bedömning: Det behövs inga särregler om partsinsyn.

Förslag: I fråga om partsinsyn bör 10 § förvaltningslagen göras tillämplig från det att frysningsbeslut har fattats.

Skälen för bedömningen och förslaget: Frysningsbeslut ska kunna fattas så snart någon är skäligen misstänkt för någon gärning som kan läggas till grund för ett sådant beslut. Det innebär att frysningsbeslut kan komma att meddelas under ett pågående straffrättsligt förfarande. Den som är part i ett förfarande har enligt 10 § förvaltningslagen rätt till insyn i allt material som har tillförts ärendet. Den rätten gäller dock med den begränsning som gäller enligt 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. I ett straffrättsligt förfarande gäller emellertid andra regler om partsinsyn, nämligen reglerna i 23 kap. 18–18 b §§ rättegångsbalken. Både under och efter ett straffrättsligt förfarande tillämpas andra regler om partsinsyn än enligt förvaltningslagen.

Det är angeläget att beslut om frysning kan fattas även under ett pågående straffrättsligt förfarande utan att det inverkar negativt på det förfarandet. Utredningar om brott som rör terrorism kan ta lång tid. Det måste då vara möjligt att under utredningen kunna fatta beslut om frysning. Det bör kunna göras utan att den som berörs av beslutet genom förfarandet får insyn i sådant som han eller hon tills

vidare hade kunnat undanhållas i brottsutredningen med stöd av regleringen i rättegångsbalken. Det är av naturliga skäl särskilt vanligt att känslig information kan förekomma i brottsutredningar som rör terrorism.

Frågan är om det bör föranleda någon särreglering. Eftersom åklagare enligt förslaget i betänkandet kan avvakta med att fatta beslut i frysningsfrågan om ett sådant beslut skulle inverka menligt på brottsutredning eller lagföring eller på arbetet med att förebygga, förhindra eller upptäcka brott finns det inget behov av att göra regleringen i 23 kap. rättegångsbalken om partsinsyn tillämplig. Det kan förutsättas att ett frysningsbeslut inte meddelas om det skulle medföra att den misstänkte skulle få en icke avsedd inblick i en pågående brottsutredning. Dessutom föreslås frysningsfrågan hanteras separat från eventuell brottsutredning. Det bör därmed vara tillräckligt att göra 10 § förvaltningslagen tillämplig på frysningsförfarandet, eftersom rätten till partsinsyn enligt den paragrafen gäller med den begränsning som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. Sistnämnda paragraf innebär att en handling eller annat material inte får lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta tillvara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Sekretessen hindrar dock aldrig att parten tar del av dom eller beslut i målet eller ärendet.

Eftersom utgångspunkten är att åklagaren ska ta ställning i frysningsfrågan utan någon föregående utredning (se avsnitt 5.4.1) aktualiseras emellertid rätten till partsinsyn inte förrän ett frysningsbeslut har fattats. Det bör framgå av paragrafen.

När det gäller partsinsynen vid överklagande och handläggningen i domstol föreslås en motsvarande bestämmelse i betänkandet (9 § tredje stycket i den föreslagna lagen).

5.8 Överklagande

Förslag: Ett frysningsbeslut får överklagas av den som har fått sina tillgångar frysta. Ett överklagande ska göras skriftligen till den tingsrätt som ska pröva överklagandet och innehålla de uppgifter som anges i 5 § första och andra styckena och 7 § ärendelagen. Överklagandet ska dock ges in till åklagaren. Åklagaren ska skyndsamt lämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till tingsrätten. Åklagaren ska bifoga ett eget yttrande som anger åklagarens inställning till överklagandet. Det yttrandet ska åklagaren skyndsamt delge motparten.

Skälen för förslaget

Överklagande

Som framgått i avsnitt 5.2 bör någon hänvisning inte göras till förvaltningslagens bestämmelser om överklagande. De är dels generellt utformade, dels anpassade till att överklagande ska göras till allmän förvaltningsdomstol. Det är även viktigt att eventuella hänvisningar till förvaltningslagen inte leder till en dubbelreglering i förhållande till bestämmelserna i ärendelagen.

I betänkandet föreslås att frysningsbeslut ska få överklagas till allmän domstol och att ärendelagen ska tillämpas på förfarandet där. Det innebär att någon hänvisning till 40 § förvaltningslagen inte bör göras. I stället bör, som föreslås i betänkandet, det i den nya lagen regleras hur ett åklagarbeslut får överklagas. Eftersom åklagarbeslut normalt inte är överklagbara behövs det en uttrycklig bestämmelse om det. Det bör, genom ett förtydligande i lagtexten, göras klart att rätten att överklaga inte gäller alla typer av beslut som fattas enligt lagen utan endast beslut om frysning. Det innebär t.ex. att beslut i fråga om undantag från frysningsbeslutet inte kommer att kunna överklagas enligt den nya lagen.

I betänkandet föreslås också att frysningsbeslut ska kunna överklagas utan begränsning till viss tid. I övrigt föreslås inga särskilda regler om överklagande.

Enligt 4 § ärendelagen kan ett ärende initieras genom ett överklagande. I 7 § ärendelagen anges vad ett sådant överklagande ska inne-

hålla. Det bör därför göras en hänvisning till den paragrafen i stället för till 43 § förvaltningslagen. För att domstolen ska få ett så bra underlag som möjligt bör även en hänvisning göras till 5 § första och andra styckena ärendelagen. Där föreskrivs att en enskild parts första skrivelse till tingsrätten ska innehålla uppgift om bl.a. namn, personnummer, postadress, arbetsplats och alla telefonnummer som han eller hon kan nås på. Vidare ska namn på och kontaktuppgifter till eventuellt ombud anges.

Enligt 41 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. I 42 § förvaltningslagen föreskrivs att beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Ett frysningsbeslut kan komma att påverka betydligt fler än den som beslutet riktar sig mot på ett sådant sätt att de skulle kunna vara berättigade att överklaga om den paragrafen görs tillämplig. Det skulle t.ex. kunna vara fallet med en make eller maka och barn som försörjs av den som beslutet riktar sig mot. En affärskompanjon kan eventuellt också beröras på sådant sätt att överklagandereglererna i förvaltningslagen skulle kunna aktualiseras. Det bör därför i den nya lagen tydliggöras vem som får överklaga ett frysningsbeslut. Rätten att överklaga bör tillkomma endast den som frysningsbeslutet riktar sig mot.

Åklagarens roll

För att få till stånd ett snabbt och effektivt prövningsförfarande, som är enkelt för den enskilde, bör överklagandet ställas till tingsrätten men ges in till åklagaren. Åklagaren bör då, som utvecklats i avsnitt 5.6, först pröva om överklagandet ger skäl att häva frysningsbeslutet. Om så inte är fallet ska domstolsprövning äga rum.

Eftersom överklagandena enligt förslaget inte ska vara begränsade till en viss tid bortfaller den prövning som normalt görs om överklagandet gjorts inom föreskriven tid. Någon hänvisning bör därför inte göras till 44 och 45 §§ förvaltningslagen.

I 46 § förvaltningslagen föreskrivs vad en myndighet ska göra med ett överklagande om det inte avvisas. Den paragrafen bör inte heller göras tillämplig. I stället bör det i den nya lagen föreskrivas att åklagaren skyndsamt ska överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till tingsrätten. Det ska dock, som tidigare nämnts,

inte gälla om åklagaren på grund av de uppgifter som finns i överklagandet beslutar att häva frysningen. För att kravet på skyndsamt handläggning ska kunna upprätthållas bör åklagaren till överklagandet foga ett eget yttrande som anger åklagarens inställning till överklagandet.

Åklagaren bör även åläggas att skyndsamt delge motparten sitt yttrande. Med den lösningen underlättas den fortsatta handläggningen. Eftersom klaganden till följd av hänvisningen till 5 § första stycket ärendelagen är skyldig att uppge alla adresser och telefonnummer som han eller hon är tillgänglig på bör det vara enkelt för åklagaren att kunna delge. Enligt 40 § delgivningslagen (2010:1932) får stämmningsmannadelgivning bl.a. utföras av den som är anställd vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller en åklagarmyndighet. Åklagaren bör alltså inte avvakta att delgivningen är klar innan han eller hon skickar in handlingarna till tingsrätten. Om åklagaren skulle misslyckas med att delge yttrandet bör han eller hon inom några dagar meddela tingsrätten det.

Det hävdas ibland att åklagare i egenskap av part inte bör delge sin motpart, men det är en ordning som används i andra sammanhang (se 45 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken) så några principiella hinder mot det finns inte. Det bör framhållas att delgivningen i detta fall inte har lika ingående verkningar som delgivning av stämning i brottmål.

5.9 Särskilda krav på åklagaren?

Bedömning: Det behövs ingen bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka åklagare som är behöriga att handlägga ärenden enligt den nya lagen.

Skälen för bedömningen: Åklagarorganisationen består numera av Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. På samma sätt som på många andra områden har de myndigheterna numera stor frihet att själva besluta sin organisation. Det inkluderar vilken åklagare som ska utföra en viss uppgift. De flesta bestämmelser om särskild åklagarbehörighet har med tiden upphävts. Det är således bara ett fåtal åklagaruppgifter som i dag begränsas av författningsbestäm-

melser. Det gäller framför allt riksåklagarens uppgifter. Dessutom har åklagare numera behörighet att utföra åklagaruppgifter i hela landet; några geografiska begränsningar gäller således inte längre.

I betänkandet föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka åklagare som är behöriga att handlägga ärenden enligt den nya lagen. Det är svårt att se att regeringen skulle ha behov av att meddela föreskrifter om åklagares behörighet på området. Det som i så fall kan övervägas är att föreskriva att endast den som är allmän åklagare får fatta beslut enligt den nya lagen. En sådan begränsning finns t.ex. i 7 § lagen om kontaktförbud. Riksåklagarens generella behörighet att meddela föreskrifter är dock tillräcklig för att styra sanktionsärenden till en viss organisatorisk enhet eller att ställa krav på viss kompetens för att få handlägga ärendena i fråga. Den i betänkandet föreslagna bestämmelsen i 15 § behövs därför inte heller för det ändamålet. Den bör därför utgå.

5.10 Förfarandet vid begäran från en annan stat

5.10.1 Utgångspunkter

I betänkandet utgår förslagen från att ett frysningsbeslut kan fattas även på en begäran från en annan stat. Det kan exempelvis aktualiseras om det pågår ett straffrättsligt förfarande i en annan EU-medlemsstat och den statens myndigheter snabbt vill begränsa den misstänktes möjlighet att utnyttja sina tillgångar för terrorändamål. Även om personen är frihetsberövad, t.ex. efter att ha deltagit i ett terrorattentat, hindrar det inte alltid honom eller henne att disponera över sina tillgångar exempelvis om någon annan har fullmakt att göra det. Att ta fram underlag för att få en person listad på sanktionslista kan ta viss tid. Om det finns misstankar att någon av de misstänkta har tillgångar i Sverige som kan komma att användas för finansiering av terrorhandlingar eller en terroristorganisation och tillgångarna i fråga inte täcks av ett frysningsbeslut i den andra staten kan frågan om frysning i Sverige aktualiseras. Det kan också vara fråga om allvarliga misstankar som har uppkommit i den andra staten och som riktar sig mot en svensk medborgare eller någon som är bosatt i Sverige men som inte kommer att utredas i det pågående straffrättsliga förfarandet i den andra staten. Även en dom för terroristbrott som

har meddelats i den andra staten kan aktualisera frysning. Betänkandet innehåller inte några närmare överväganden eller författningsförslag som tar sikte på den situationen att en annan stat begär att ett svenskt frysningsbeslut ska meddelas, utöver att ett frysningsbeslut ska kunna hävas efter begäran från en annan stat.

5.10.2 Vissa regler behövs

Bedömning: Flertalet bestämmelser om frysningsbeslut på begäran av en annan stat kan meddelas i förordning.

Skälen för bedömningen: Syftet med frysningsbeslut är ytterst att hindra personer från att ekonomiskt stödja terrorhandlingar och terroristverksamhet och att motverka sådan verksamhet. Det är en gemensam angelägenhet för bl.a. EU:s medlemsstater. Det internationella samarbetet är därför viktigt i de gemensamma strävandena att motverka terrorism. För att få en heltäckande reglering är det nödvändigt att svenska frysningsbeslut kan fattas även på begäran av en behörig myndighet i annan stat. Det kan t.ex. visa sig i ett utländskt straffrättsligt förfarande att en i Sverige bosatt person uppfyller kraven för ett svenskt frysningsbeslut och har tillgångar här. Det bör då vara möjligt att på begäran av en behörig myndighet i den andra staten fatta ett sådant beslut.

En sådan reglering är emellertid inte oproblematiske. Det finns stater som betraktar vissa av sina egna medborgare som terrorister och stämplar organisationer som terrororganisationer enbart på den grunden att de företräder en annan politisk linje än den som statens ledande företrädare står bakom. Ett sådant synsätt strider mot hur de flesta rättsstater ser på vad som är en terrororganisation och vem som är terrorist. Syftet med den nya lagen är inte att sådana stater ska kunna kringgå FN:s och EU:s sanktionssystem genom att vända sig direkt till andra stater och begära att de genomför nationella sanktionsbeslut. Eftersom den föreslagna lagen syftar till att täppa igen vissa luckor i den svenska lagstiftningen bör en framställning av nu aktuellt slag kunna avvisas på formell grund. Det är inte sanktioner som enligt 1 § förslaget i betänkandet har sin grund i FN:s sanktionssystem.

De bestämmelser som kan behövas är framför allt av administrativ art. Det behöver exempelvis övervägas regler som anger till vilken myndighet en begäran om frysningsbeslut ska sändas, hur de fortsatta kontakterna mellan myndigheterna ska gestalta sig, vilken prövning som ska göras och i vilken utsträckning det krävs under rättelser till den utländska myndigheten. Det är frågor som inte behöver regleras i lag.

5.10.3 En förordning ska införas

Förslag: Det ska införas en förordning till den nya lagen.

Skälen för förslaget: Den nya lagen bör inte tyngas med detaljregler som inte behöver finnas i lag. Det gäller bl.a. bestämmelser om förfarandet när en myndighet i en annan stat begär att ett svenskt frysningsbeslut ska meddelas och frågor om underrättelseskyldighet. Det bör därför införas en förordning till den nya lagen.

5.10.4 Vad krävs för ett svenskt frysningsbeslut på begäran av en annan stat?

Förslag: Den grundläggande bestämmelsen om i vilka fall frysningsbeslut får meddelas anpassas så att det tydligare framgår att frysning kan beslutas på begäran av en myndighet i en annan stat eller annars med ett utländskt beslut som grund. Det bör också tydliggöras att en förutsättning för ett frysningsbeslut är att det behövs för att förhindra fortsatt brottslighet.

Skälen för förslaget

Den grundläggande bestämmelsen om frysning bör förtydligas

I betänkandet förutsätts det att ett svenskt beslut om frysning ska kunna meddelas om en annan stat begär det och de grundläggande förutsättningarna för ett frysningsbeslut är uppfyllda. Det framgår indirekt genom att det i den grundläggande bestämmelsen föreskrivs

att frysning får beslutas beträffande den som är skäligen misstänkt för sådana handlingar som utgör brott enligt terroristbrottslagen, rekryteringslagen eller finansieringslagen eller har dömts för en gärning som är straffbar enligt någon av dessa lagar. Det framgår också av förslaget att ett frysningsbeslut ska omprövas om den utländska myndighet som har begärt frysningsbeslutet begär att det ska upphävas och av förslaget om behörig domstol.

Det bör göras tydligare att även ett utländskt straffrättsligt förfarande eller en utländsk dom ska kunna ligga till grund för ett svenskt frysningsbeslut. Det kan göras genom att strukturera om bestämmelsen om förutsättningarna för frysning så att det tydligt framgår att i fråga om svenska förhållanden ska den skäligen misstänkte avse en gärning enligt någon av de uppräknade lagarna eller en dom avseende ett sådant brott. I fråga om utländska förhållanden ska det vara fråga om skäligen misstänkt om eller en dom avseende ett handlande som motsvarar det som är straffbelagt enligt någon av de uppräknade lagarna. Det ska alltså vara möjligt att besluta om frysning även om det är fråga om en utländsk reglering som skiljer sig något från den svenska, så länge handlandet täcks av en svensk straffbestämmelse som kan läggas till grund för frysning.

Det bör även vara möjligt att meddela ett svenskt frysningsbeslut med ett utländskt avgörande som grund oberoende av om en begäran gjorts av en myndighet i den andra staten. Det skulle t.ex. kunna aktualiseras om en annan EU-stat översänder en dom mot en svensk medborgare för registrering i belastningsregistret utan att begära någon frysningssåtgärd. Det avgörande ska vara om de rättsliga förutsättningarna för ett svenskt frysningsbeslut föreligger.

Det bör också förtydligas vad som är syftet med ett frysningsbeslut, nämligen att frysning behövs för att förhindra brottslighet av samma eller likartat slag som den som ligger till grund för frysningen. Behovskravet får alltid anses vara uppfyllt när FN har beslutat att en persons tillgångar ska frysas, eftersom det är ett folkrättsligt bindande åtagande. Att syftet anges i lagtexten tydliggör dock att frågan om det alltjämt finns behov av åtgärden för att förhindra finansiering av terrorism ska stå i fokus vid efterföljande prövningar. Behovet av åtgärden torde emellertid i de flesta fall kvarstå under mycket lång tid. Generellt sett torde det därför krävas stark bevisning om att den enskilde har brutit med sin tidigare anknytning till

terrororganisationer och terrorister eller har övergett sin tidigare politiska övertygelse.

En ny straffrättslig lagstiftning om terrorism har föreslagits

I sammanhanget bör nämnas att regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att genomföra en systematisk översyn av den straffrättsliga lagstiftningen som rör terrorism. I betänkandet En ny terroristbrottslag (SOU 2019:49) föreslår Terroristbrottsutredningen att straffbestämmelserna i terroristbrottslagen, finansieringslagen och rekryteringslagen ska flyttas över till en ny, gemensam, lag. Förslaget bereds i Regeringskansliet. Om det förslaget genomförs bör hänvisningen i 3 § den föreslagna frysningenslagen till de tre nuvarande lagarna anpassas till det.

5.10.5 Framställningen

Förslag: En begäran från en annan stat om frysning ska sändas till riksåklagaren.

Skälen för förslaget: En första fråga som behöver regleras är till vem en begäran från en annan stat om att ett svenskt frysningsbeslut ska meddelas ska ställas. Där finns det tre tänkbara möjligheter. En möjlighet är att föreskriva att begäran ska sändas till regeringen. Den modellen används framför allt vid internationellt rättsligt samarbete som regleras i äldre lagstiftning som t.ex. lagen (1957:668) om utlämning för brott och lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom. Regleringen ska ses mot bakgrund av att regeringen alltjämt fullgör vissa åklagaruppgifter. En annan modell är att begäran ska sändas till en myndighet som enligt svensk rätt är behörig att besluta i sådana frågor. Det kan i det här fallet innebära att begäran ska sändas till riksåklagaren. Det gäller t.ex. enligt lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott. Hos riksåklagaren finns en särskild enhet för internationellt rättsligt samarbete och bred erfarenhet av utländska framställningar om internationellt rättsligt samarbete av vitt skilda slag. Riksåklagaren kan i egenskap av högste åklagare avgöra om be-

gäran ska hanteras av Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten. En tredje modell är att begäran får sändas direkt till en åklagare som enligt forumreglerna i den föreslagna lagen är behörig att handlägga frågan. Den sistnämnda modellen, med direktkontakt med behörig åklagare, används i allt större utsträckning framför allt i samarbetet med andra medlemsstater i EU.

Det ter sig inte nödvändigt att låta frågan gå via regeringen. Den modellen används i dag i allt mindre utsträckning, mot bakgrund av att lagstiftaren strävar efter att avlasta regeringen förvaltningsärenden av löpande art (se bl.a. Överflyttning av vissa utlänningsärenden till den ordinarie migrationsprocessen, prop. 2012/13:151, s. 36 f. och där redovisade lagstiftningsärenden).

Det internationella rättsliga samarbetet har intensifierats alltmer, i takt med att kriminaliteten blivit mer gränsöverskridande. Riksåklagaren har en nyckelroll när det gäller internationellt rättsligt samarbete i brottmål, även om handläggningen av de konkreta ärendena delegeras till operativa åklagare. Att ärenden initieras genom direktkontakt mellan åklagare i internationella ärenden förekommer hittills bara dels inom ramen för det nordiska samarbetet, dels i samarbetet med andra EU-stater i vissa frekventa ärendetyper där det finns preciserade regler om vilka handlingar som ska ges in och vilken prövning som ska göras. Någon sådan reglering finns inte i den föreslagna lagen. Därför är den lämpligaste lösningen att föreskriva att en framställning från en annan stat om ett svenskt frysningsbeslut ska göras till riksåklagaren. Det kommer sannolikt att vara mycket ovanligt att andra stater gör framställningar om frysningsbeslut. Det talar också för att en central handläggning både är praktisk och nödvändig, eftersom åklagare i allmänhet inte har någon erfarenhet av ovanliga typer av internationella framställningar. Med den lösningen kan riksåklagaren göra en första prövning av om framställningen kommer från en behörig myndighet och om den är så komplett att den kan bli föremål för handläggning. Vilken myndighet som är behörig kan variera från stat till stat. Om det är oklart om den utländska myndigheten bör anses som behörig bör riksåklagaren kunna vända sig till Utrikesdepartementet för att få hjälp att bedöma den saken, eftersom departementet är ansvarigt för lagstiftningen på området och besitter särskilda kunskaper när det gäller internationella sanktioner.

Det bör dock understrykas att svenska myndigheter inte kan ställa några särskilda krav på en framställning från en annan stat om frysning. Det finns inte heller, utöver det som sagts i avsnitt 5.10.2, några formella grunder som kan åberopas för att inte ta upp saken till handläggning. Det beror på att handläggningen inte lutar sig mot någon specifik internationell överenskommelse som innehåller bestämmelser av det slaget.

Den föreslagna lösningen innebär att riksåklagaren kan styra vilken åklagare som ska handlägga frågan, genom att överlämna den fortsatta handläggningen till en viss åklagarenhet eller åklagare.

5.10.6 Den fortsatta handläggningen

Bedömning: Den prövning som ska göras, om en annan stat begär att ett svenskt beslut om frysning ska meddelas, motsvarar helt den prövning som ska göras när frågan aktualiseras av en svensk myndighet. Det behövs därför inga särskilda regler om prövningen.

Förslag: Åklagare ska underrätta den myndighet i en annan stat som har begärt ett svenskt frysningsbeslut om utgången av prövningen.

Skälen för bedömningen och förslaget: Att en annan stat har möjlighet att göra en framställning om ett svenskt frysningsbeslut påverkar inte innehållet i den prövning som ska göras av åklagaren. Han eller hon ska, med utgångspunkt i det föreliggande materialet, pröva om den berörda personen skäligen kan misstänkas för eller är dömd för en sådan gärning som enligt den nya lagen kan leda till ett frysningsbeslut och om det finns skäl att meddela ett frysningsbeslut för att förhindra framtida brottslighet. Den prövning som ska göras är med andra ord identisk med den prövning som ska göras när en fråga om frysning aktualiseras i ett motsvarande svenskt fall. Det finns inte några särskilda grunder som åklagaren kan åberopa för att vägra att meddela ett frysningsbeslut på begäran av en annan stat. Det ställs inte heller något krav på dubbel straffbarhet eller någon annan formell prövning.

Det behövs därför inga särskilda bestämmelser om den prövning som ska göras. Det ligger dock i sakens natur att en utländsk begäran om ett svenskt frysningsbeslut kräver noggranna överväganden t.ex. om det är fråga om en sådan gärning som motsvarar det som enligt svensk rätt skulle ha kunnat föranleda frysningsbeslut. Svensk rätt skiljer sig från flertalet andra staters rätt bl.a. genom att deltagande i en terroristorganisation inte i sig är kriminaliserat. Åklagaren får, om det är fråga om ett utländskt avgörande eller ett utländskt straffrättsligt förfarande som grundar sig på sådant deltagande, ta ställning om det som den utländska staten lägger personen till last motsvarar ett svenskt brott som kan leda till frysning.

Även frågan om det finns skäligen misstanke är normalt sett svårare att bedöma än i ett motsvarande svenskt fall. Det kan också visa sig att den utländska myndigheten kan ha en felaktig uppfattning om att den utpekade personen befinner sig i Sverige eller om vilka tillgångar som personen kan ha här i landet. Det är alltså inte självklart att en begäran från en utländsk stat kommer att leda till att åklagare beslutar om frysning.

Utöver det som nu har sagts ligger det också i sakens natur att sådana grundläggande allvarliga brister i det utländska förfarandet som gör att det i sin helhet skulle underkännas vid en bedömning av om den enskildes mänskliga rättigheter kan ha kränkts måste beaktas. Det kan t.ex. vara fråga om att tortyr kan ha använts eller att någon har dömts i sin utevaro för en allvarlig gärning och därigenom har berövats sin rätt till en rättvis rättegång.

En fråga som bör regleras är vilken återkoppling den utländska myndigheten bör få på sin begäran. Åklagaren bör vara skyldig att underrätta den myndighet i en annan stat som har gjort en framställning om ett svenskt frysningsbeslut om vilket beslut som åklagaren har fattat med anledning av framställningen. Det bör gälla både om åklagaren beslutar om frysning och om något sådant beslut inte fattas. Åklagaren bör också vara skyldig att underrätta den utländska myndigheten om ett frysningsbeslut hävs. Det bör gälla oavsett vem som häver beslutet. Underrättelseskyldigheten bör i det fallet alltså omfatta inte bara åklagarbeslut utan även domstolsbeslut.

6 Övriga frågor

6.1 Handläggningen i domstol

Förslag: Tingsrätten ska avgöra ett ärende om frysning, om det inte finns synnerligt hinder, inom en vecka från det att överklagandet kom in till tingsrätten. På begäran av part ska förhandling hållas, om det inte är uppenbart obehövligt. Åklagaren ska alltid kallas till sammanträde inför rätten i ett frysningsärende.

Skälen för förslaget

Snabb handläggning är viktig

I betänkandet föreslås att beslut om frysning ska överklagas till allmän domstol och att ärendelagen ska tillämpas vid förfarandet i domstol, men med vissa avvikande regler (jfr 2 § ärendelagen). Skälet till att ärendelagen väljs är att den möjliggör en enkel och snabb handläggning. Vidare föreslås att det alltid ska hållas sammanträde enligt ärendelagen om någon av parterna begär det och att ett sådant sammanträde ska hållas senast på fjärde dagen efter begäran, om inte det finns något synnerligt hinder. I dessa delar avviker förslaget från det som annars gäller enligt ärendelagen.

Ett frysningsbeslut är ett för den enskilde mycket ingripande beslut, vilket enligt betänkandet motiverar särskilda rättssäkerhetsåtgärder (SOU 2018:27 s. 137). Med tanke på de ingripande verkningarna av beslut om frysning är det viktigt att frågan behandlas snabbt vid ett överklagande. Den föreslagna ordningen med en kort frist knuten till skyldigheten att hålla sammanträde har emellertid nackdelar. Även om tillämpning av lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid gör att sammanträde normalt kan hållas under tings-

rättens ordinarie arbetstid ställer en sådan ordning höga krav på tingsrätten, samtidigt som den inte garanterar att beslut i sakfrågan fattas tillräckligt snabbt.

Det är därför en bättre lösning att föreskriva att ett ärende om frysning alltid ska avgöras av tingsrätten inom en viss kortare tid. Den fråga som ska bedömas är begränsad – även om omständigheterna kan vara komplexa – nämligen att frysningsbeslutet antingen ska bestå eller hävas. Det är inte fråga om att bedöma hur stor del av tillgångarna som ska frysas eller att peka ut eller undanta en viss tillgång, eftersom frysningen ska omfatta alla tillgångar. Kraven som ställs i ärendelagen på vad ett överklagande ska innehålla, tillsammans med förslaget i avsnitt 5.8 att åklagaren ska bifoga ett eget yttrande till överklagandet och att åklagaren skyndsamt ska delge klaganden det, innebär att ett ärende om frysning i de allra flesta fall bör kunna avgöras omgående. Om inget sammanträde begärs bör frysningsfrågan kunna avgöras någon eller några dagar efter att ärendet anhängiggjordes. Mot den bakgrunden bör det ställas krav på att ett frysningsärende ska avgöras inom en vecka från det att överklagandet kom in till tingsrätten.

Det kan emellertid i undantagsfall finnas omständigheter som hindrar att frysningsfrågan avgörs inom den tiden. Man kan exempelvis tänka sig att klaganden vill ha ett sammanträde men har råkat ut för en allvarlig olycka eller svår sjukdom som tillfälligt hindrar honom eller henne att inställa sig. Det bör därför, som föreslås i betänkandet, finnas en ventil som gör att domstolen kan dröja med avgörandet om det finns synnerligt hinder.

Åklagarens roll

Vid förfarandet i domstol blir åklagare enligt 11 § ärendelagen klagandens motpart. Åklagaren får till följd av sin roll som motpart överklaga beslut som går åklagaren emot. Några bestämmelser om det behövs därför inte i den nya lagen.

I 18 § ärendelagen föreskrivs att en myndighet som är motpart enligt 11 § den lagen inte alltid behöver kallas till ett sammanträde. I detta fall bör dock åklagaren alltid kallas till ett sådant sammanträde. Åklagaren företräder det allmänna och det är viktigt att det kontradiktoriska förfarandet upprätthålls i denna typ av ärenden. Det

bör därför framgå av den nya lagen att ett undantag i detta avseende görs från 18 § ärendelagen.

Bör förhandling alltid hållas när någon part begär det?

I betänkandet föreslås att förhandling alltid ska hållas om någon part begär det. Det avviker från 14 § ärendelagen, som anger vissa situationer där det inte behöver hållas sammanträde trots att en part har begärt det. Möjligheten för den enskilde att komma till tals vid en förhandling fyller en viktig funktion ur rättssäkerhetssynpunkt. Eftersom den föreslagna lagen ger den enskilde rätt att utan begränsning begära att åklagaren ska ompröva sitt beslut och det beslutet kan överklagas finns det emellertid en risk att ett oinskränkt krav på att domstolen ska hålla förhandling så snart det begärs kan komma att utnyttjas. Ett krav på att domstolen alltid ska hålla förhandling oberoende av omständigheterna kan därmed bli alltför betungande. Någon form av ventil som ger domstolen möjlighet att avstå från förhandling, t.ex. om det nyligen har hållits en muntlig förhandling, bör därför finnas. Den kan lämpligen utformas så att förhandling ska hållas på begäran av part om det inte är uppenbart obehövligt.

Handläggningen får inte överlämnas till domare med liten erfarenhet

Av förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion framgår i vilken utsträckning vissa uppgifter får överlämnas till en tingsnotarie eller en tingsmeriterad beredningsjurist. Enligt 18 § första stycket 7 får en sådan person som har tillräcklig kunskap och erfarenhet förordnas att handlägga andra ärenden enligt ärendelagen än ärenden enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift. Det gäller dock bara om ärendena kan avgöras av en lagfaren domare och inte är tvistiga. Ärenden som rör frysning enligt den nya lagen kommer alltid att vara tvistiga, mot bakgrund av att åklagaren, som framgår av avsnitt 5.6, ska upphäva frysningsbeslut som det inte längre finns skäl för. Det gäller även vid överklagande. I motsats till många andra ärenden som ska handläggas enligt ärendelagen kommer således frysningsärenden att kräva att de handläggs av mer erfaren domarpersonal. Ärendenas natur är sådan att de om möjligt bör handläggas av ordinarie domare.

Mot bakgrund av de förändringar som föreslås i detta avsnitt och i avsnitt 5.8 bör bestämmelserna i den paragraf i betänkandet som rör domstolsförfarandet delas upp på flera paragrafer.

6.2 Underrättelseskyldighet

Förslag: Underrättelseskyldigheter ska regleras i förordning. Åklagare ska underrätta Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) om beslut som åklagare fattar i fråga om frysning. Detsamma ska gälla för domstolar som fattar beslut i sådana frågor. Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) ska underrätta riksåklagaren om EU har beslutat en förordning som innebär att frysningsbeslut enligt den föreslagna lagen ska upphävas.

Skälen för förslaget: I betänkandet föreslås att det i den nya lagen ska tas in en bestämmelse om att åklagare ska underrätta Utrikesdepartementet om beslut att införa frysning och beslut om att häva frysning.

Utrikesdepartementet har behov av att få kännedom om beslut som fattas angående frysning, eftersom det ytterst är fråga om genomförande av FN-sanktioner. Det gäller både när beslut fattas om frysning och beslut om att frysning ska hävas. Det finns emellertid inget behov av att reglera den frågan i lag. Bestämmelser om åklagares underrättelseskyldighet bör i stället tas in i den i avsnitt 5.10.3 föreslagna förordningen. Så länge ett beslut om frysning alltså består behöver departementet inte underrättas om utgången av de omprövningsbeslut som enligt förslaget i betänkandet ska göras med regelbundna mellanrum. Det är endast i de fall där en sådan prövning leder till att ett frysningsbeslut hävs som underrättelseskyldigheten aktualiseras.

För att göra regleringen mera heltäckande bör även domstolar, när de fattar beslut i fråga om frysningsbeslut, vara skyldiga att underrätta Utrikesdepartementet. Det är viktigt att departementet har tillgång till uppgifter om att ett frysningsbeslut har prövats av domstol och utgången av den prövningen. Även domstolarnas underrättelseskyldighet bör regleras i den i avsnitt 5.10.3 föreslagna förordningen.

I betänkandet föreslås att en grund för att häva ett frysningsbeslut ska vara att den som beslutet avser blir föremål för frysning enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som EU har beslutat. Det kan vara svårt för åklagare att hålla sig informerad om det. För att tillgodose kravet på att ett frysningsbeslut omedelbart ska hävas i de fallen bör Utrikesdepartementet ha skyldighet att underrätta riksåklagaren. Riksåklagaren bör i sin tur underrätta ansvarig åklagare. Om frysningsbeslutet är föremål för domstolsprövning kan åklagaren informera domstolen om de ändrade förutsättningarna. Underrättelseskyldigheten bör regleras i den föreslagna förordningen.

6.3 Personuppgiftsbehandling

Bedömning: Det behövs inga nya bestämmelser om behandling av personuppgifter.

Skälen för bedömningen: I sin brottsbekämpande verksamhet behandlar åklagare personuppgifter med stöd av dels brottsdatalagen (2018:1177), dels lagen (2018:1697) om åklagares behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. I den övriga verksamheten, bl.a. den administrativa verksamheten, tillämpar åklagare dataskyddsförordningen och den generella svenska lagstiftning som kompletterar den. Det finns ingen kompletterande lagstiftning som tar sikte på åklagares behandling av vissa personuppgifter inom dataskyddsförordningens tillämpningsområde.

Handläggningen av frågor om frysning ligger utanför brottsdatalagens tillämpningsområde, även om beslut om frysning ytterst syftar till att den som åläggs dem inte ska begå brott. Vid behandlingen av personuppgifter ska åklagare därmed tillämpa dataskyddsförordningen och den kompletterande svenska lagstiftningen.

Personuppgiftsbehandling vid handläggning enligt ärendelagen regleras i domstotsdatalagen (2015:728) och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.

Även polisen kan behöva behandla personuppgifter när de biträder åklagare med utredning med anledning av ett frysningsbeslut. När det gäller brottsbekämpande verksamhet regleras Polismyndighetens personuppgiftsbehandling i ett flertal lagar, bl.a. brottsdata-

lagen och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. I annan verksamhet gäller dataskyddsförordningen, den generella lagstiftning som kompletterar den och vissa lagar som reglerar register som Polismyndigheten för. Myndighetens personuppgiftsbehandling ska när det gäller biträde vid handläggning enligt den nya lagen, på samma sätt som hos åklagare och i domstol, göras med stöd av dataskyddsförordningen och den svenska lagstiftning som kompletterar den.

Lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter gäller vid behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet i Säkerhetspolisens brottsbekämpande och lagförande verksamhet. I annan verksamhet tillämpar Säkerhetspolisen dataskyddsförordningen och den lagstiftning som kompletterar den. Regleringen av behandlingen av personuppgifter i Säkerhetspolisens verksamhet skiljer sig från den som gäller för andra brottsbekämpande myndigheter. Om Säkerhetspolisen biträder åklagaren med utredning i ett frysningsärende torde som regel Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling rymmas under myndighetens särskilda datalag.

Det finns således redan bestämmelser om personuppgiftsbehandling som täcker behovet av att behandla personuppgifter för handläggning av frågor om frysningsbeslut. Några nya bestämmelser om personuppgiftsbehandling behövs därför inte.

6.4 Sekretess

Bedömning: Det behövs inga nya sekretessbestämmelser.

Skälen för bedömningen: Sekretess till skydd för brottsbekämpande verksamhet regleras i 18 kap. offentlighets- och sekretesslagen. Sekretess gäller enligt 18 kap. 1 § bl.a. för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Den paragrafen är emellertid inte tillämplig i andra utredningsförfaranden än de som direkt anges. Det gäller även

om det är fråga om ett förfarande som hänvisar till vissa bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken om förundersökning.

Sekretess gäller enligt 18 kap. 17 § offentlighets- och sekretesslagen i verksamhet som avser rättsligt samarbete på begäran av en annan stat eller en mellanfolklig domstol för uppgift som hänför sig till en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål eller en angelägenhet som angår tvångsmedel, om det kan antas att det varit en förutsättning för den andra statens eller den mellanfolkliga domstolens begäran att uppgiften inte skulle röjas. Paragrafen har genom formuleringen ”utredning enligt bestämmelserna om förundersökning” ett bredare tillämpningsområde än 18 kap. 1 §.

Sekretess till skydd för enskild i brottsbekämpande verksamhet regleras i 35 kap. offentlighets- och sekretesslagen. Enligt 35 kap. 1 § gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden bl.a. i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men. Den paragrafen har på samma sätt som 18 kap. 17 §, ett bredare tillämpningsområde än 18 kap. 1 §, men är inte heller tillämplig när det gäller utredning med anledning av ett frysningsbeslut. Inte heller någon annan sekretessbestämmelse i 35 kap. torde vara tillämplig.

Själva idén med frysningsbeslut är att de ska komma till allmänhetens kännedom för att få avsedd effekt. Under förutsättning att frysningsfrågan hanteras avskilt från eventuellt straffrättsligt förfarande kan känsliga uppgifter i det förfarandet skyddas effektivt enligt gällande bestämmelser i 18 och 35 kap. offentlighets- och sekretesslagen. Något behov av att införa en sekretessbestämmelse till skydd för utredningen om frysning eller till skydd för den enskilde vid handläggning av frysningsbeslut finns därför inte. Det kan därmed inte uteslutas att åklagaren i ett enskilt fall väljer att skjuta upp ett beslut om frysning av det skälet att han eller hon ser en risk att sekretessbelagd information kan komma att avslöjas och att det kan äventyra brottsbekämpningen.

6.5 Åtalsprövning

Förslag: Riksåklagaren får förordna om väckande av åtal för brott mot den föreslagna lagen som har begåtts utomlands.

Skälen för förslaget: Den föreslagna lagen innehåller en straffbestämmelse. Den som bryter mot ett frysningsbeslut kan dömas för det. Straffansvaret omfattar både uppsåtliga brott och grovt oaktsamma brott. Förslaget innehåller också en bestämmelse om svensk domsrätt, som ska gälla för brott begångna utomlands av svenska medborgare. I betänkandet föreslås att åtal för sådana brott bara får väckas efter förordnande av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Det sistnämnda motsvarar det som enligt 2 kap. 5 § brottsbalken gäller för andra brott som har begåtts utomlands.

Genom 2 § förordningen (1993:1467) med bemyndigande för riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall har riksåklagaren fått rätt att besluta om åtal ska väckas bl.a. vid brott mot 10 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner. Det finns inget behov av att låta regeringen besluta i fråga om åtal i nu aktuella fall. Riksåklagaren bör därför, genom ett tillägg i nyssnämnda förordning, bemyndigas att förordna om väckande av åtal för sådana brott mot den föreslagna lagen som har begåtts utomlands. Riksåklagaren har alltid möjlighet att enligt 3 § förordningen överlämna ett ärende om förordnande om väckande av åtal till regeringen, om det finns anledning till det.

7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Bedömning: Det behövs inga övergångsbestämmelser.

Förslag: Ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Skälen för bedömningen och förslaget: De ändringar som föreslås är av processrättslig natur. Sådana regler gäller normalt från ikraftträdandet och kräver som regel inga övergångsbestämmelser. Det är fallet beträffande de nu aktuella förslagen. Några övergångsbestämmelser krävs alltså inte.

Förslagen bör träda i kraft så snart som möjligt. Det tidigaste datumet för ikraftträdande bedöms vara den 1 juli 2022.

8 Konsekvenser

Bedömning: Förslagen i denna promemoria får inga egentliga ekonomiska eller andra konsekvenser, utöver de som redan har presenterats i betänkandet, för de myndigheter som anges där. De bör därför rymmas inom befintliga anslag. För polisen är konsekvenserna så marginella att de också kan hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Skälen för bedömningen: I betänkandet har redovisats vilka konsekvenser som den föreslagna lagen kommer att få för bl.a. åklagare och domstolar (SOU 2018:27 s. 153 f.). Denna promemoria innehåller framför allt närmare förslag om hur förfarandet hos åklagaren bör gestalta sig. I promemorian föreslås också en delvis annan lösning för domstolens handläggning och att en domstol som beslutar i fråga om frysning ska ha samma underrättelseskyldighet till Utrikesdepartementet som i betänkandet föreslås ska gälla för åklagare. Förslagen påverkar emellertid inte antalet ärenden om frysning som kan uppkomma, varken hos åklagare eller i domstol. Som framhålls i betänkandet (SOU 2018:27 s. 154 f.) rör det sig om ett fåtal ärenden, om ens några. Förslagen i denna promemoria kan antas förenkla handläggningen både hos åklagare och i domstol genom att regleringen blir mer heltäckande och tydligare. Eventuella tillkommande uppgifter bedöms vara så marginella att de kan hanteras inom ramen för befintliga anslag.

En skillnad i förhållande till betänkandet är att det uttryckligen ska framgå av lagen att polisen ska vara skyldig att biträda åklagaren vid utredning med anledning av ett frysningsbeslut. Eftersom överträdelse av förbud enligt den föreslagna lagen är straffbelagda kommer polisen att behöva hantera den nya lagstiftningen oavsett vad som föreslås i denna promemoria. De ytterligare arbetsuppgifter som

kan tillkomma för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kommer, med hänsyn till att det beräknas bli så få ärenden, att vara av marginell natur. De bör därför kunna hanteras inom befintliga anslag.

Förslagen bedöms inte få några andra konsekvenser av sådant slag som ska redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474).

9 Författningskommentar

Förslaget till kompletterande regler till den föreslagna lagen om frysning av tillgångar

3 §

Paragrafen, som reglerar förutsättningarna för beslut om frysning, har behandlats i avsnitt 5.10.4.

I *första stycket* markeras genom ändringen det övergripande syftet med ett frysningsbeslut. Det är att hindra att den vars tillgångar fryses använder dem för att själv begå någon form av terroristbrott eller att finansiera terrorhandlingar eller på annat sätt understödja andras terroristbrott. För att frysning ska få beslutas krävs att beslutet behövs för att uppfylla det ändamålet. Det som ska förhindras är terrorism. Ett frysningsbeslut får alltså inte beslutas för att förhindra någon annan typ av brott.

I tre punkter anges vem ett frysningsbeslut får riktas mot. Det är enligt *första punkten*, den som skäligen kan misstänkas för en gärning som avses i någon av de uppräknade lagarna. Den *andra punkten* avser den som har dömts för en gärning som är straffbar enligt någon av de uppräknade lagarna. De två första punkterna överensstämmer i sak med betänkandets förslag.

I den *tredje punkten*, som är ny, tydliggörs att ett beslut om frysning även får meddelas med ett rättsligt förfarande i en annan stat som grund. I de flesta fall där en sådan fråga aktualiseras torde initiativet komma från en myndighet i den andra staten som har uppmärksammat behovet av ett svenskt frysningsbeslut. Den andra statens myndighet kan då vända sig till åklagarväsendet för att få frågan prövad. En sådan begäran ska prövas på samma sätt som andra beslut om frysning. Det som ska klarläggas är om de rättsliga förutsättningarna för ett frysningsbeslut är uppfyllda.

Om det är fråga om en utländsk dom ska en bedömning göras om det eller de brott som personen har dömts för motsvarar någon gärning som är straffbelagd enligt någon av de lagar som räknas upp i paragrafen. Inom EU är gärningar som rör terroristbrott till stor del harmoniserade, varför en dom från en annan EU-stat med lätthet bör kunna jämföras med de svenska straffbestämmelserna. Det spelar inte någon roll om gärningen är begången innan motsvarande svenska straffbestämmelse infördes. Jämförelsen ska göras med den lagstiftning som finns när frysningsfrågan prövas. En utländsk dom behöver lika lite som en svensk ha fått laga kraft för att frysning ska kunna beslutas.

Om ett svenskt frysningsbeslut aktualiseras medan det straffrättsliga förfarandet alltjämt pågår i den andra staten kan saken vara mer svårbedömd. Det bör dock i många fall vara möjligt att avgöra om det finns en skäligen misstanke. Den frågan kan exempelvis vara prövad av en domstol i den andra staten.

Andra och tredje styckena är oförändrade i förhållande till betänkandets förslag.

4 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller i *första stycket* en uppräknning av de bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900) som i tillämpliga delar gäller vid åklagarens handläggning av frysningsärenden. Paragrafen har behandlats i avsnitt 5.2 och 5.7.

Förvaltningslagen gäller bara i mycket begränsad utsträckning i åklagarverksamhet (se 3 § förvaltningslagen), men den ska i den utsträckning som anges i förevarande paragraf tillämpas då åklagare handlägger frågor om frysning av tillgångar.

De grundläggande bestämmelserna i förvaltningslagen, 5–9 §§, gäller med undantag endast för 9 § andra stycket redan i dag i all åklagarverksamhet. De gäller också vid handläggning enligt den nya lagen. Även 9 § andra stycket, i vilket föreskrivs att handläggningen som huvudregel ska vara skriftlig, ska tillämpas.

Den enskildes insyn i förfarandet regleras genom hänvisningen till 10 § förvaltningslagen. Den paragrafen innebär att den enskilde har rätt till insyn i allt material som tillförs ärendet, dock med den begränsning som anges i 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretessla-

gen (2009:400). Om frågan om frysning aktualiseras i en pågående förundersökning bör det material som har betydelse i frysningsärendet föras över till det ärendet. Den enskilde har då rätt till insyn i det överförda materialet, men i fråga om det material som finns i förundersökningen regleras rätten till insyn i 23 kap. rättegångsbalken.

Rätten till tolk och översättning, som regleras i 13 § förvaltningslagen, gäller också. Det får bedömas i det enskilda fallet om det finns behov av sådana åtgärder.

Frysningsärenden är juridiskt komplexa. För att tillgodose den enskildes rätt att använda juridiskt biträde är 14 och 15 §§ förvaltningslagen tillämpliga. Om offentligt biträde förordnas gäller i stället de reglerna. Även om en offentlig försvarare är förordnad i ett pågående straffrättsligt förfarande som ligger till grund för frysningsbeslut kan det inte anses ingå i dennes uppdrag att företräda den enskilde i frysningsärendet.

Ansvar för att en fråga om frysning blir tillräckligt utredd vilar på åklagaren. Det tydliggörs genom hänvisningen till 23 § första stycket förvaltningslagen. Kraven på saklighet och opartiskhet i utredningsförfarandet framgår av 5 § förvaltningslagen.

Trots att förfarandet som huvudregel ska vara skriftligt, är 24 § förvaltningslagen tillämplig. Det innebär att den enskildes behov av att kunna lämna uppgifter muntligt tillgodoses. Vidare gäller kravet i 27 § förvaltningslagen på dokumentation av uppgifter som har lämnats muntligen. Det innebär att åklagaren är skyldig att dokumentera sådana uppgifter.

Slutligen ska även bestämmelsen i 36 § förvaltningslagen om rättelse av skrivfel och liknande tillämpas vid åklagarens handläggning. Det är endast uppenbara felaktigheter och bara sådana som beror på skrivfel, räknefel och liknande förbiseenden som får rättas med stöd av den bestämmelsen.

Av *andra stycket* framgår att rätten till partsinsyn i förfarandet hos åklagaren gäller först när ett beslut om frysning har meddelats. Det innebär att det inte finns någon rätt till partsinsyn i de fall där åklagaren beslutar att inte frysa en persons tillgångar.

4 b §

Paragrafen, som är ny, reglerar dels åklagarens rätt att anlita biträde för att utreda frysningsfrågor, dels vilka bestämmelser i rättegångsbalken som ska tillämpas vid en sådan utredning. Frågan har behandlats i avsnitt 5.4.1 och 5.4.2.

Av *första stycket* framgår att åklagare får anlita biträde av en polismyndighet för utredningen. Både Polismyndigheten och Säkerhetspolisen är skyldiga att ge åklagare det biträde som begärs. Åklagaren får också uppdra åt en polisman att vidta en viss åtgärd som hör till utredningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet. Det kan t.ex. vara fråga om att hålla ett förhör eller att vidta någon annan utredningsåtgärd. Paragrafen motsvarar 23 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken och har samma innebörd som den bestämmelsen.

Andra stycket innehåller en uppräkningslista av vissa bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken som ska tillämpas vid utredning av frysningsfrågor. Det är för det första den grundläggande bestämmelsen i 23 kap. 6 § om skyldighet att medverka vid förhör. Förhör kan hållas, förutom med den som ett frysningsbeslut riktas mot, med andra personer som kan belysa t.ex. den misstänktes aktuella livssituation eller tillgångar. Skyldigheten gäller för var och en som kan ha uppgifter av betydelse att lämna. Vidare kan bestämmelserna i 23 kap. 7 och 9 §§ rättegångsbalken om hämtning till förhör och om kvarstående för ytterligare förhör tillämpas, om det behövs. Möjligheterna i 23 kap. 9 a och 9 b §§ rättegångsbalken att i samband med förhör tillfälligt omhänderta kommunikationsutrustning är också tillämpliga. Det som föreskrivs i 23 kap. 10 § rättegångsbalken om vem som får närvara vid förhör ska tillämpas, liksom förbudet i 23 kap. 12 § rättegångsbalken mot användning av otillbörliga förhörsmetoder. Bestämmelserna gäller i tillämpliga delar, eftersom bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken är anpassade till de begrepp och de personer som förekommer i en förundersökning. Kravet i 23 kap. 4 § rättegångsbalken på objektivitet under hela förfarandet gäller också.

I *tredje stycket* klargörs att det som sägs i 23 kap. 4 § rättegångsbalken om misstänkt i stället ska gälla den som frysningsbeslutet riktas mot.

Paragrafen är enbart tillämplig vid utredning av frågor som rör frysningsförfarandet. Om det finns anledning att anta att ett brott

mot straffbestämmelsen i lagen har begåtts gäller reglerna i 23 kap. rättegångsbalken om förundersökning på vanligt sätt.

4 c §

I paragrafen, som är ny, anges vad ett åklagarbeslut ska innehålla. Frågan har behandlats i avsnitt 5.5. Vissa uppgifter ska anges oavsett utgången i ärendet, medan andra uppgifter bara behövs om åklagaren beslutar om frysning av tillgångar.

Det som enligt *första stycket* alltid ska anges är vem beslutet rör, om prövningen utmynnar i ett beslut om frysning eller inte och de skäl som ligger till grund för åklagarens beslut, inkluderande vilken gärning som beslutet grundas på.

Om ett beslut om frysning fattas ska det också av beslutet framgå vad beslutet innebär, dvs. att personen i fråga inte längre får förfoga över sina tillgångar och att andra personer förbjuds att tillhandahålla personen tillgångar och andra ekonomiska resurser. Vidare ska åklagaren ange vilka bestämmelser som åberopas som grund för beslutet. Den som frysningsbeslutet riktas mot ska dessutom upplysas om möjligheterna att hos åklagaren begära omprövning av beslutet och möjligheterna att överklaga beslutet och vad som i så fall gäller. Det ska t.ex. framgå vilken domstol som prövar ett överklagande och att beslutet får överklagas utan begränsning till viss tid. Omprövning regleras i 6 § och rätten att överklaga i 9 §. Slutligen ska det också av åklagarens beslut framgå att den som beslutet riktas mot har möjlighet att hos behörig myndighet begära undantag från förbudet. Möjligheten till undantag regleras i 8 §.

I *andra stycket* föreskrivs att det alltid ska framgå när beslutet fattades och vem som fattade beslutet.

9 §

Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna om överklagande av beslut om frysning. Paragrafen har behandlats i avsnitt 5.8.

En ändring i förhållande till betänkandets förslag är att det tydliggörs att det endast är beslut om frysning som får överklagas, inte andra beslut enligt lagen. Ett åklagarbeslut om omprövning eller ett

beslut att inte häva ett frysningsbeslut är också överklagbart (se SOU 2018:27 s. 168).

Vidare görs Stockholms tingsrätt behörig att pröva alla ärenden där frysningsbeslutet grundas på ett utländskt förfarande.

I förhållande till betänkandets förslag har paragrafens andra och tredje stycken flyttats till 9 b §.

9 a §

I paragrafen, som är ny, preciseras vem som får överklaga ett åklagarbeslut om frysning och hur den som vill överklaga ska förfara. Paragrafen har behandlats i avsnitt 5.8 och 6.1.

Av *första stycket* framgår att det endast är den som frysningsbeslutet riktas mot som har rätt att överklaga ett sådant beslut. Andra som kan beröras av beslutet har således inte någon klagorätt.

I *andra stycket* föreskrivs vad ett överklagande, som ska vara skriftligt, ska innehålla. Det görs genom en hänvisning till 5 § första och andra styckena och 7 § lagen (1996:242) om domstolsärenden. Överklagandet ska lämnas in till åklagaren. Eftersom enligt 9 § ett överklagande inte är begränsat till viss tid behöver någon prövning av om överklagandet kommit in i rätt tid inte göras. Åklagaren ska så snabbt som möjligt överlämna överklagandet och övriga handlingar till tingsrätten. Till det ska åklagaren foga ett eget yttrande där han eller hon anger sin inställning till klagandens yrkanden. Av yttrandet bör det även framgå om åklagaren begär förhandling. Vid behov ska åklagaren bifoga de ytterligare handlingar som kan behövas för rättens ställningstagande.

Åklagaren ska även skyndsamt delge klaganden sitt yttrande. Uppgiften kan delegeras till polispersonal eller någon som är anställd vid Åklagarmyndigheten och som är behörig att delge enligt 40 § delgivningslagen (2010:1932). Det kan vara lämpligt att klaganden i samband med det upplyses om att ärendet har överlämnats till tingsrätten och att eventuella synpunkter på åklagarens yttrande ska lämnas dit. Att delgivningen inte har hunnit genomföras påverkar inte åklagarens skyldighet att så snabbt som möjligt överlämna överklagandet och övriga handlingar till tingsrätten.

Om åklagaren efter att ha tagit del av överklagandet finner att det inte längre finns skäl för frysning ska han eller hon i stället häva frys-

ningsbeslutet. Ett sådant beslut ska enligt 5 § tredje stycket delges klaganden. Har frysningsbeslutet hävts bortfaller behovet av domstolsprövning.

Handläggningen i domstol

9 b §

Paragrafen, som är ny, reglerar vad som gäller för handläggningen i domstol. Frågan har behandlats i avsnitt 6.1.

Det *första stycket* motsvarar i vissa delar förslagen i betänkandet. En ändring består i att en generell, kortare frist gäller för när tingsrätten ska avgöra ärenden om frysning. Sådana ärenden ska enligt huvudregeln avgöras inom en vecka från det att överklagandet kom in till tingsrätten. Avsikten är inte att hela tidsfristen ska utnyttjas, vilket markeras genom formuleringen ”senast inom en vecka”. Om de handlingar som kommer in till domstolen är kompletta bör ärendet avgöras omedelbart.

Om det finns synnerligt hinder får dock ärendet avgöras senare. Synnerligt hinder kan t.ex. vara att klaganden håller sig undan och att ärendet inte omedelbart kan avgöras i hans eller hennes utvaro eller att rätten bedömer att underlaget för beslut behöver kompletteras. Vad som annars kan utgöra synnerligt hinder får utvecklas i rättstillämpningen.

Enligt huvudregeln ska domstolen hålla sammanträde om någon part begär det. En ändring i förhållande till betänkandet är att kravet på sammanträde inte gäller oinskränkt. Om ett sammanträde är uppenbart obehövligt ska domstolen kunna avstå från att hålla sammanträde. Det kan vara fallet t.ex. om klaganden nyligen har överklagat åklagarens beslut om frysning och det då har hållits sammanträde och något nytt inte anförs i överklagandet. Vidare görs den ändringen att åklagare alltid ska kallas till sammanträde inför rätten. Bestämmelsen i 18 § ärendelagen att en myndighet som är motpart inte alltid behöver kallas till ett sammanträde gäller således inte i dessa ärenden.

Andra och tredje styckena har oförändrade överförts från 9 § andra och tredje styckena i betänkandets förslag.