

Efter Justitsministeriets opfattelse må den definition af terrorhandlinger, der fremgår af FN's terrorfinansieringskonvention og EU-rammeafgårelsen om bekæmpelse af terrorisme, kunne lægges til grund ved gennemførelsen af resolutionen. Resolutionens artikel 1, litra b, kræver derfor ikke lovændringer ud over, hvad der følger af FN's terrorfinansieringskonvention og af EU-rammeafgårelsen.

2.3.2.3. *Artikel 1, litra c*, indebærer en forpligtelse til indefrysning af finansielle midler, der tilhører terrorister samt personer eller foretagender tilknyttet terrorister.

Begrebet indefrysning findes ikke i dansk strafferet eller straffeprocess. Med indefrysning menes, at midlerne gøres utilgængelige for den/de pågældende. Ud fra en praktisk synsvinkel kan indefrysning minde om beslaglæggelse, men efter retsplejelovens regler foretages beslaglæggelse med henblik på (1) sikring af bevis, (2) det offentlige krav på sagsomkostninger, konfiskation eller bøde, (3) den forurettedes krav på tilbagelevering (vindikation) eller erstatning samt (4), fremtvingelse af den mistænkte tilstedeværelsen under straffesagen. Indefrysning kan muligvis også opfattes som værende af en mere midlertidig eller foreløbig karakter end beslaglæggelse. Hvor det ved en indefrysning af midlerne kan antydes, at de på et tidspunkt at skal gøres tilgængelige for indehaveren igen, peger en beslaglæggelse muligvis (sprogligt) i højere grad i retning af en mere permanent fratagelse af rådigheden over midlerne, typisk ved konfiskation.

Traditionelt er indefrysning i FN-resolutioner blevet anvendt som et indgreb rettet mod et bestemt land eller bestemte personer, herunder juridiske personer. Bestemmelser af denne karakter findes i kgl. anordninger, der gennemfører tidligere resolutioner vedtaget af Sikkerhedsrådets i medfør af FN-pagtens kapitel VII. Der kan f.eks. henvises til § 1 i den nu ophævede anordning nr. 1147 af 22. december 1993 om visse forholdsregler mod Libyen og § 1, stk. 2, i anordning nr. 579 af 5. august 1998 om visse forholdsregler mod oprørsbevægelsen UNITA i Angola.

Efter ikrafttrædelsen af Maastricht-traktaten gennemføres forholdsregler i form af handelsrestriktioner (embargoer) og restriktioner med hensyn til kapitalbevægelser og betalinger over for bestemte tredjelande (uden for EU) ved forordninger udstedt i medfør af EF-traktatens artikel 301, jf. artikel 133 og artikel 60. Der kan f.eks. henvises til Rådets forordning (EF) nr. 467/2001 af 6. marts 2001 (EFT L 67 af 9.3.2001, s. 1), der til dels gennemfører FN's Sikkerhedsråd reso-

lution nr. 1333 (2000) om forholdsregler over for Afghanistan og Taliban.

FN-resolution nr. 1373 (2001) retter sig imidlertid ikke mod bestemte personer, men mod terrorister mv. generelt, og den har ikke på samme måde som mere traditionelle sanktions-resolutioner en forventet begrænset gyldighedstid. Det er endvidere ikke forudsat i resolutionen, at forpligtelsen for staterne til indefrysning af midler tilhørende terrorister mv. fra FN's side følges op med centralt fastsatte lister over omfattede personer og organisationer på samme måde, som det er sket for resolution nr. 1333 (2000).

Resolutionen bør derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke gennemføres ved kongelig anordning i medfør af lov nr. 156 af 10. maj 1967 om visse forholdsregler i henhold til De Forenede Nationers pagt, hvorefter det pålægges pengeinstitutter mv. at indefryse midler tilhørende terrorister. Forpligtelsen til at foretage indfrysning påhviler FN's medlemsstater, og det ville ikke være rimeligt at forlange, at pengeinstitutterne uden støtte i autoritativt fastsatte navnelister skal vurdere, hvem blandt deres kunder der er terrorister eller tilknyttet terrorister, og bære risikoen for eventuelle erstatningskrav fra kunder ved uberettigede indefrysninger.

Sikkerhedsresolutionens artikel 1, litra c, indeholder i øvrigt efter sin ordlyd ikke udtrykkeligt et krav om, at der skal være tale om midler, der anvendes eller er afsat med det formål at begå terrorhandlinger. Resolutionen kan således fortolkes som et krav om indfrysning af alle midler, der tilhører terrorister samt personer og foretagender tilknyttet terrorister, uanset om der er tale om lovligt tilvebragte midler, og uanset om det kan godtgøres eller sandsynliggøres, at midlerne vil blive anvendt til at begå terrorhandlinger.

Efter Justitsministeriets opfattelse må resolutionens artikel 1, litra c, imidlertid læses i sammenhæng med terrorfinansieringskonventionens artikel 8, hvorefter staterne skal træffe passende foranstaltninger med henblik på at kunne identificere, opdage og indefryse eller beslaglægge midler, der anvendes eller er afsat med det formål at begå terrorhandlinger, jf. ovenfor pkt. 2.3.1.2. Der følger således af konventionen et krav om, at pengene i et eller andet omfang kan knyttes til terrorhandlinger. Et tilsvarende krav må efter Justitsministeriets opfattelse kunne indfortolkes i resolutionens artikel 1, litra c. En sådan fortolkning af bestemmelsen synes også bedst stemmende med grundlovens § 73 og artikel 1 i den 1. tillægsprotokol til den europæiske menneskerettighedskonvention om beskyttelse af ejendomsretten.