

Internationella sanktioner

Betänkande av Sanktionslagutredningen

Stockholm 2006



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2006:41

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2006

ISBN 91-38-22561-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utrikesdepartementet

Genom regeringsbeslut den 31 mars 2005 bemyndigades chefen för Utrikesdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen). Med stöd av bemyndigandet förordnades regeringsrådet Annika Brickman som särskild utredare från och med den 25 april 2005. Till experter förordnades samma dag kansliråden Niklas Wågnert, Peter Stafverfeldt och Magnus Lenefors. Vidare förordnades hovrättsassessorn Joakim Hugoson till sekreterare i utredningen.

Utredningen har antagit namnet Sanktionslagutredningen.

Vi överlämnar betänkandet Internationella sanktioner. Med detta är uppdraget slutfört.

Stockholm i mars 2006

Annika Brickman

Joakim Hugoson

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	19
Författningsförslag	27
1 Förslag till lag om ändring av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner.....	27
2 Förslag till lag om frysning av tillgångar m.m.....	31
1 Kommitténs uppdrag och arbete	35
1.1 Uppdraget.....	35
1.2 Uppdragets genomförande.....	36
2 Sanktionssystemet - en översikt	37
2.1 Allmänt om internationella sanktioner.....	38
2.2 FN-sanktioner.....	38
2.3 Aktiva sanktionskommittéer under FN:s säkerhetsråd	40
2.4 Sanktioner beslutade av EU och EG.....	42
2.5 Den gällande sanktionslagen	46
2.6 Tidigare sanktionsregimer och utvecklingen mot riktade sanktioner	48
2.7 Den framtida utvecklingen.....	51
3 Nationell behörighet på sanktionsområdet	53

3.1	Samarbetet i EU om internationella sanktioner	54
3.2	EG:s behörighet	55
3.2.1	Tilldelad behörighet och olika behörighetskategorier	55
3.2.2	EG:s behörighet att besluta om ekonomiska sanktioner	57
3.2.3	Restriktioner för kapitalrörelser och betalningar	59
3.2.4	Artiklarna 60, 301 och 297 i EG-fördraget.....	62
3.2.5	Centro-Com-målet.....	64
3.3	EU:s medlemsstaters nationella behörighet	67
3.3.1	Struktur och huvudprinciper.....	67
3.3.2	EU:s medlemsstaters skyldigheter mot FN.....	69
3.3.3	Tillfälliga nationella åtgärder.....	71
3.4	Förutsättningarna enligt regeringsformen för överlåtelse av lagstiftningskompetens till EG	72
3.5	Det konstitutionella fördraget	73
3.6	Sammanfattning.....	75
4	Riktade sanktioner som verktyg i kampen mot terrorism.....	77
4.1	Inledning.....	77
4.2	Sanktioner enligt resolutioner av FN:s säkerhetsråd	78
4.2.1	Resolution 1267 (1999) och 1269 (1999)	78
4.2.2	Resolution 1333 (2000) och 1363 (2001)	79
4.2.3	Resolution 1368 (2001) och 1373 (2001)	80
4.2.4	Resolution 1390 (2002)	82
4.2.5	Resolution 1452 (2002)	83
4.2.6	Senare händelser	84
4.3	1267-kommitténs arbete	84
4.4	Genomförande av FN-sanktioner mot terrorism i EU och EG	87
4.4.1	Allmänt	87
4.4.2	Genomförande av 1267-regimen.....	87
4.4.3	Genomförande av 1373-regimen.....	92
4.4.4	EU-interna terrorister	96

4.4.5	Tidsutdräkten vid EG:s genomförande av säkerhetsrådets resolutioner	97
4.5	Skillnader mellan 1267- och 1373- regimerna	98
5	Genomförandet i Sverige av FN:s säkerhetsråds resolution 1373	101
5.1	Sveriges folkrättsliga förpliktelser	101
5.2	Gällande svenska regler	102
5.2.1	Sanktionslagen	102
5.2.2	Straffrättsliga och straffprocessuella regler m.m.	104
5.3	Lagstiftning i några andra EU-länder	107
5.3.1	Allmänt.....	107
5.3.2	Danmark och Finland.....	108
5.3.3	Tyskland.....	108
5.3.4	Storbritannien	108
5.3.5	Slovakien	109
5.3.6	Österrike	109
5.4	Allmänna utgångspunkter för svenska frysningsbestämmelser	111
5.4.1	Regeringsformen	111
5.4.2	Europakonventionen.....	114
5.4.3	Regler om beslutsunderlag, upphävande och undantag i EU	115
5.4.4	FATF:s rekommendationer.....	118
5.4.5	Möjligheter till domstolsprövning av ett frysningsbeslut.....	121
5.5	Överväganden i fråga om en svensk frysningslagstiftning	123
5.5.1	Utgångspunkter.....	123
5.5.2	En ny lag om frysning av tillgångar	125
5.5.3	Lagrådets synpunkter och förslag i 2001 års yttrande	127
5.5.4	Valet av beslutsmyndighet	128
5.5.5	Bestämmelsernas närmare utformning.....	131
5.5.6	Information om frysningsbeslut.....	139
5.5.7	Ekonomiska konsekvenser.....	141

6	Riktade internationella sanktioner och rättsäkerhet för enskilda.....	143
6.1	Inledning.....	143
6.2	Rättssäkerhet	145
6.3	Skyddet för mänskliga rättigheter enligt internationella konventioner m.m.	147
6.3.1	FN-stadgan.....	148
6.3.2	FN-stadgan i förhållande till jus cogens	149
6.3.3	Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.....	150
6.3.4	Europakonventionen	152
6.3.5	Förenta Nationernas internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter	155
6.3.6	Mänskliga rättigheter enligt de stora konventionerna	158
6.4	Frysningsbeslutet mot tre svenska medborgare.....	159
6.4.1	Bakgrund	159
6.4.2	Målet vid förstainstansrätten.....	161
6.4.3	Förstainstansrättens bedömning.....	162
6.5	Svenska insatser för att förbättra rättsäkerheten i sanktionssystemen	165
6.5.1	Inledning.....	165
6.5.2	Svenskarna på 1267-kommitténs sanktionslista.....	166
6.5.3	Andra svenska åtgärder.....	168
6.6	Något om den svenska debatten	171
6.7	Det fortsatta rättssäkerhetsarbetet.....	173
6.7.1	En sammanfattande beskrivning av rättssäkerhetsproblemen.....	173
6.7.2	Tänkbara åtgärder för att förbättra rättssäkerheten i sanktionssystemen	177
7	Översyn av sanktionslagens bestämmelser	185
7.1	Inledning.....	185
7.2	Begrepp och definitioner	185
7.2.1	Allmänt	185

7.2.2	Blockerad stat.....	186
7.2.3	Tredje land	187
7.2.4	Grupper och enheter	187
7.3	Tillfälliga nationella åtgärder för att frysa tillgångar.....	189
7.3.1	Problemet.....	189
7.3.2	Tillämpningen av artikel 60.2 i EG-fördraget	191
7.3.3	Utgångspunkter för en lag om tillfälliga frysningåtgärder	192
7.3.4	Den dualistiska principen.....	193
7.3.5	Förslaget.....	195
7.3.6	Överklagande.....	196
7.4	Förordnandebestämmelserna	197
7.5	Begränsningar i regeringens behörighet	199
7.6	Avvisning.....	201
8	Straffstadgandet och dess tillämpning på förbud i EG- förordningar om ekonomiska sanktioner	203
8.1	Gällande rätt.....	203
8.2	EG-förordningar om ekonomiska sanktioner.....	204
8.2.1	Förbuden och deras utformning.....	204
8.3	Tillkännagivande i Svensk författningssamling.....	207
8.4	EG-rättens krav.....	208
8.5	Straffstadgandets utformning	209
8.5.1	Bakgrund	209
8.5.2	Möjliga problem med blankettstraffbud	210
8.6	Legalitetsprincipen.....	211
8.6.1	Allmänt.....	211
8.6.2	Kategorisering av blankettstraffbud	211
8.6.3	Blankettstraffbud på jordbruks- och miljöområdet.....	212
8.6.4	Sanktionslagens straffstadgande och legalitetsprincipen.....	214
8.6.5	Förbuden och tydlighetskravet.....	216

8.7	Straffstadgandets förenlighet med RF:s bestämmelser om straffrättslig normgivningskompetens	216
8.8	Överväganden.....	219
8.9	Förändringar med anledning av det konstitutionella fördraget.....	221
9	Författningskommentar	225
9.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner	225
9.2	Förslag till lag om frysning av tillgångar m.m.	231
10	Upphävande av lagen (1994:69) med bemyndigande att tillämpa lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner i fråga om en handelsblockad mot Libyen	241
	Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	243

Sammanfattning

En bakgrund till utvecklingen på sanktionsområdet

FN:s säkerhetsråd har enligt FN-stadgan mandat att besluta om internationella sanktioner för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. EU kan enligt bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i EU-fördraget besluta om internationella sanktioner, vilket ofta sker med anledning av beslut från säkerhetsrådet. FN:s och EU:s medlemsstater är folkrättsligt förpliktade att genomföra sådana beslut i sina respektive länder. I den mån ett FN- eller EU-beslut faller under EG:s kompetens, vilket är fallet med flertalet ekonomiska sanktioner, ankommer det på EG att genomföra sanktionerna och medlemsstaterna är i princip förhindrade att genomföra dem på egen hand. Sanktionerna genomförs då genom att EG antar förordningar som är direkt tillämpliga i medlemsstaterna. Endast om EG inte kan genomföra ett beslut kan det bli aktuellt att genomföra ekonomiska sanktioner genom nationella åtgärder.

Fram till början av 1990-talet var internationella sanktioner generella och riktades enbart mot stater i form av t.ex. handels- och vapenembargon. Sedan det uppmärksammats, framför allt i samband med sanktionerna mot Irak år 1990, att generella sanktioner ofta orsakar stort lidande för civilbefolkningen i ett land utan att nämnvärt påverka de ansvariga politiska ledarna, utvecklades i stället s.k. smarta sanktioner som riktades mot regimer och regimförträdare. Sådana riktade sanktioner är t.ex. frysning av tillgångar och reserestriktioner. Genom att de direkt träffar de personer som bär ansvaret för en viss politik och skonar civilbefolkningen anses de riktade sanktionerna vara effektiva och humana.

Under senare delen av 1990-talet inleddes en serie av terrordåd som har beskrivits som uttryck för ett nytt slag av terrorism. Denna terrorism är inte knuten till situationen i ett visst land eller till en viss konflikthärd, utan vänder sig snarare mot det västerländska

eller amerikanska inflytandet över främst Mellanöstern. Attentaten knöts till exilsaudiern Usama bin Ladin och det islamistiska terrornätverket al-Qaida, som också tog på sig ansvaret i flera fall. FN:s säkerhetsråd, som betecknade terrordåden som ett hot mot internationell fred och säkerhet, beslutade genom resolution 1267 (1999) om riktade sanktioner mot den styrande talibanregimen i Afghanistan samt mot Usama bin Ladin och al-Qaida, som hade sin bas i Afghanistan och understöddes av regimen. Sanktionerna omfattade också personer, grupper och enheter med anknytning till de nämnda.

Terrorattentaten kulminerade med attackerna i USA den 11 september 2001, då omkring 3 000 människor dödades. Den 7 oktober 2001 inledde USA och dess allierade en invasion av Afghanistan. Ett par månader därefter hade talibanregimen fallit och förlorat kontrollen över Afghanistans territorium. Sanktionerna som införts med 1267-regimen stod emellertid kvar och fördjupades, men hade inte längre någon koppling till en viss stat, regim eller område.

Sanktionslagen

Utredningen har haft i uppgift att se över lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen), främst i syfte att anpassa den till det internationella regelverket på området (Dir. 2005:34, se bilaga 1).

Sanktionslagen har två huvudsakliga funktioner. Den innehåller för det första ett bemyndigande som gör det möjligt för regeringen att snabbt, utan det sedvanliga och ganska tidskrävande lagstiftningsförfarandet, genomföra beslut från FN och EU om internationella sanktioner mot en s.k. blockerad stat. Lagen innehåller också en bestämmelse som straffbelägger brott mot förbud som Sverige har meddelat enligt lagen och mot förbud i EG-förordningar om ekonomiska sanktioner. Efter Sveriges inträde i EU har regeringen över huvud taget inte använt förordnandebestämmelserna i sanktionslagen för att genomföra sanktioner. De sanktioner som har beslutats av säkerhetsrådet och EU under denna tid har genomförts i Sverige av EG eller kunnat genomföras med stöd av befintlig svensk lagstiftning. Förordnandebestämmelserna i sanktionslagen bör emellertid finnas kvar för den händelse EG i något

fall inte kan genomföra ett sanktionsbeslut från säkerhetsrådet eller EU.

Enligt sanktionslagen kan alltså sanktioner genomföras mot en blockerad stat, vilket i lagen definieras som ”en stat, ett område eller något annat, exempelvis en organisation eller en regim, som är föremål för sanktioner”. Mot bakgrund av den utveckling på området som beskrivits här är det inte längre motiverat att utgå från begreppet blockerad stat. Det bör därför utmönstras ur lagen. Utredningen föreslår att fullmakten i sanktionslagen i stället utformas så att regeringen får meddela föreskrifter om förbud i förhållande till en stat, ett område, en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet i fråga om de ämnen som sedan tidigare anges i 4 §.

Vissa folkrättsliga förpliktelser

Utredningen skall också analysera hur Sverige uppfyller sina folkrättsliga åtaganden på sanktionsområdet och lämna förslag på erforderliga lagändringar i sanktionslagen eller, om det bedöms lämpligare, i en särskild författning.

Såväl i 1267-regimen som i de flesta andra sanktionsregimer finns sanktionskommittéer med uppgiften att upprätta kontinuerligt uppdaterade listor över de personer, grupper m.m. som skall omfattas av sanktionerna. Beslutet att föra upp någon på en sådan lista är folkrättsligt bindande för medlemsstaterna. För EU:s medlemsstater gäller att det är EG som skall genomföra besluten. När en sanktionskommitté har meddelat ett sådant beslut dröjer det emellertid ett antal dagar från det att sanktionskommittén listar en person, grupp eller enhet till dess EG kan agera, bl.a. eftersom texterna i resolutioner och beslut måste översättas till de officiella EU-språken. När sanktionerna avser frysning av tillgångar är en sådan försening ett uppenbart problem. Under den tid som förflyter från det att den nya sanktionslistan publiceras i New York till dess EG-beslutet föreligger i Bryssel står det den utpekade fritt att ta ut sina medel från banker och finansinstitut i EU-området.

Av våra folkrättsliga förpliktelser får anses följa att ett frysningsbeslut skall kunna genomföras utan dröjsmål. Det finns därför behov av svensk lagstiftning som gör det möjligt att interimistiskt frysa tillgångar i Sverige i enlighet med ett frysningsbeslut från säkerhetsrådet eller en sanktionskommitté under rådet. Utredningen föreslår en ny bestämmelse i sanktionslagen enligt vilken

Finansinspektionen utan dröjsmål skall genomföra FN-beslut som avser frysning av ekonomiska tillgångar eller förbud att tillhandahålla ekonomiska tillgångar eller finansiella tjänster. Finansinspektionens uppdrag skall endast avse sanktioner som kan förutsättas bli genomförda inom ramen för en av EG redan antagen förordning om ekonomiska sanktioner, dvs. i de fall där EG har antagit regler om genomförande av sanktioner i en viss sanktionsregim och det därför står klart att EG kommer att genomföra sanktionsbeslutet. Vidare skall Finansinspektionens beslut bara gälla i förhållande till de finansiella institut som står under dess tillsyn och inte vara riktat mot allmänheten. Ett beslut skall gälla till dess att sanktionerna genomförs av EG och det skall vara straffsanktionerat.

Genom säkerhetsrådets resolution 1373 (2001) har FN:s medlemsstater bl.a. ålagts att frysa alla tillgångar för personer som begår, deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar. Detsamma skall gälla tillgångar som innehas av någon som verkar på sådana personers eller enheters vägnar eller under deras ledning. Staterna skall också förbjuda att kapital, ekonomiska tillgångar eller resurser eller finansiella tjänster görs tillgängliga för sådana personer eller enheter. Resolution 1373 riktas mot terrorism och terrorister i allmänhet, oavsett geografisk tillhörighet. I 1373-regimen upprättas således inte några sanktionslistor. Med anledning av denna resolution har EU bl.a. antagit en gemensam ståndpunkt som innehåller föreskrifter om frysning av tillgångar. Till ståndpunkten har bifogats en lista med namn på personer, grupper och enheter vilkas ekonomiska tillgångar skall frysas. Detta är EU:s egen sanktionslista grundad på säkerhetsrådets resolution 1373. Den gemensamma ståndpunkten lades också till grund för en EG-förordning i ämnet. EG:s genomförande av sanktionerna omfattar emellertid endast personer, grupper och enheter som misstänks för terroristisk verksamhet som har sina rötter, huvudsakliga aktiviteter och mål i ett eller flera tredje länder, s.k. EU-externa terrorister. När det gäller dem som misstänks för terroristisk verksamhet med motsvarande anknytning till något område inom EU, s.k. EU-interna terrorister, har därför medlemsstaterna ansvaret för att genomföra sanktioner enligt resolution 1373.

Frågan är inledningsvis i vilken utsträckning åtgärder för att frysa tillgångar kan vidtas med befintlig svensk lagstiftning. Med stöd av de straffprocessuella reglerna om beslag och kvarstad är det möjligt att under vissa förutsättningar säkra tillgångar vid misstanke om brott, bl.a. vid terroristbrott och finansiering av sådana.

Sveriges folkrättsliga förpliktelser på området kräver emellertid mer än vad som kan uppnås med dessa straffprocessuella regler. Beslag kan endast avse viss bestämd egendom som är tillgänglig för en sådan åtgärd. Kvarstad riktar sig endast mot den misstänktes egendom och skall normalt avse egendom till ett bestämt värde. Beslag och kvarstad hindrar inte att andra tillgångar än de som avses i beslags- respektive kvarstadsbeslutet ställs till den misstänktes förfogande. De frysningsbeslut som avses i resolution 1373 är emellertid avsedda att vara heltäckande och skall gälla all den misstänktes egendom. Vidare skall det vara förbjudet för andra att tillhandahålla kapital, ekonomiska tillgångar eller resurser eller finansiella tjänster till förmån för någon som är misstänkt för terroristbrott.

Eftersom det följaktligen krävs svensk lagstiftning för att fullt ut genomföra säkerhetsrådets resolution 1373 föreslår utredningen en särskild lag om frysning av tillgångar för misstänkta terrorister m.m. Enligt förslaget skall ekonomiska tillgångar frysas om de tillhör fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som skäligen kan misstänkas för att ha begått, planera att begå, försöka att begå eller medverka till terroristbrott. Det innebär att tillgångarna inte får betalas ut eller förfogas över på annat sätt. Ett sådant beslut skall också innehålla ett förbud mot att ekonomiska tillgångar och finansiella tjänster direkt eller indirekt tillhandahålls någon sådan fysisk eller juridisk person, grupp eller enhet.

Beslut om frysning m.m. skall meddelas av åklagare. Åklagarens beslut skall vara straffsanktionerat. Lagen skall vara tillämplig på både EU-interna och EU-externa terrorister. Beträffande den senare kategorin, som omfattas av EG:s behörighet, måste dock en undantagsbestämmelse i EG-fördraget vara tillämplig för att åklagaren skall ha behörighet att besluta om åtgärder. Lagen skall naturligtvis inte gälla dem som omfattas av frysningsåtgärder enligt en EG-förordning om ekonomiska sanktioner. Ett frysningsbeslut enligt den föreslagna lagen skall kunna meddelas parallellt med ett beslut om beslag eller kvarstad. Ett beslut om beslag eller kvarstad skall då ha företräde framför frysningsbeslutet så att det kan verkställas. Åklagarens beslut skall upphävas om det inte längre finns skäl för det och det skall också kunna överklagas till Stockholms tingsrätt.

Vissa rättssäkerhetsfrågor

Utredningen skall också enligt direktiven överväga vilka vägar, utöver eller i stället för nationella åtgärder, som står till buds för att åstadkomma ett heltäckande regelverk med tydliga rättssäkerhetsgarantier inom FN och EU samt lämna de förslag som bedöms vara lämpliga.

Ett påtagligt och uppmärksammat problem i 1267-regimen har varit bristen på rättssäkerhet i förfarandet. Allvarlig och befogad kritik har riktats mot de procedurer i sanktionskommittén som leder till att enskilda utsätts för frysning och andra ingripande sanktionsåtgärder. Kritiken gäller framför allt att beslutsunderlaget är bristfälligt, att förfarandet omöjliggör välgrundade beslut, att den som träffas av sanktioner vägras all insyn och inte har rätt att föra talan mot beslutet samt att det saknas regler om och en organisation för en verksam överprövning av besluten. Trots att vissa förändringar till det bättre har genomförts konstaterar utredningen att 1267-regimen i dag inte uppfyller rättsstatliga minimikrav.

Den svenska regeringen har kritiserat den rådande ordningen, men har medverkat till att sanktionerna genomförs, eftersom säkerhetsrådets beslut på grund av bestämmelserna i FN-stadgan går före andra folkrättsliga förpliktelser. I betänkandet redovisas översiktligt det arbete som regeringen hittills har bedrivit för att förbättra rättssäkerheten för enskilda vid riktade sanktioner. Detta arbete bör fortsätta och intensifieras. Det ligger i sakens natur att det dagliga arbetet måste inriktas på att steg för steg förbättra det nuvarande systemet. Vissa förslag som avser sådana begränsade förbättringar diskuteras i betänkandet.

För att ett sådant arbete med stegvisa små förbättringar skall vara uthålligt och framgångsrikt måste det emellertid styras av en föreställning om hur ett rättssäkert system skall vara utformat. En sådan föreställning behöver inte skapas på nytt utan kan klar och tydlig utläsas ur de konventioner om grundläggande fri- och rättigheter som Sverige i likhet med många andra länder, bland annat de permanenta medlemmarna i FN:s säkerhetsråd, har ratificerat. Regeringen har ansvaret för att regeringskansliets arbete vägleds av dessa principer och för att de upprätthålls av dem som företräder vårt land i ministerrådet och i FN.

Den allvarligaste bristen med de nu rådande systemen för riktade sanktioner är att möjligheter till överprövning saknas. Det innebär att FN åsidosätter den minimistandard för ett rättssamhälle som

har slagits fast i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och i Europakonventionen. Om den nuvarande ordningen med listning av enskilda består måste, i enlighet med de normer som FN har upprättat för sina medlemsstater, ett system med domstolsprövning av sanktionskommittéernas listningsbeslut inrättas. I annat fall riskerar FN:s arbete med att främja mänskliga fri- och rättigheter att förlora i trovärdighet och försvagas.

Det kan förutsättas att ett förslag om att inrätta en sådan domstol kommer att möta betydande motstånd, inte minst från ledande medlemmar i säkerhetsrådet. Även om detta motstånd så småningom skulle kunna övervinnas, vilket framstår som högst osäkert, torde en fungerande domstolsorganisation på grund av de legala och administrativa problemen och av kostnadsskäl ligga långt fram i tiden. En alternativ handlingslinje, som kan drivas parallellt med både domstolslinjen och reformarbetet, är att verka för att säkerhetsrådet avstår från listning av enskilda som inte är regimanknutna och i stället ålägger staterna att utveckla sitt polissamarbete och rättsliga samarbete i 1373-regimen. Att säkerhetsrådet genom en sanktionskommitté fattar ingripande beslut om enskilda personer strider inte mot FN:stadgan men är svårt att förena med rådets ansvar och tvångsmakt enligt stadgan, med dess organisation och med det förhållandet att dess beslut inte kan överklagas.

Det konstitutionella fördraget

Slutligen har utredaren haft i uppdrag att lägga fram lagförslag som har som utgångspunkt att fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (det konstitutionella fördraget) träder i kraft den 1 november 2006. Fördraget skrevs under av alla regeringschefer i EU:s medlemsstater samt av regeringscheferna i Turkiet, Rumänien och Bulgarien den 29 oktober 2004 i Rom. Därefter påbörjades en ratificeringsprocess genom vilken alla medlemsstater skulle godkänna fördraget enligt sina konstitutionella bestämmelser. Det bestämdes att konstitutionen kunde träda i kraft tidigast den 1 november 2006, eller vid en senare tidpunkt, om inte alla medlemsstater hade genomfört sin ratifikation vid den tidpunkten.

I en folkomröstning den 29 maj 2005 röstade det franska folket nej till det konstitutionella fördraget. Även medborgarna i Holland röstade nej i en folkomröstning den 1 juni samma år. Efter

folkomröstningarna i Frankrike och Holland avstannade ratificeringsprocessen. Framtiden för det konstitutionella fördraget är därför oklar.

Mot bakgrund av den osäkerhet som råder i frågan om det konstitutionella fördraget över huvudtaget kommer att träda i kraft i sin nuvarande form avstår utredningen från att lägga fram lagförslag som utgår ifrån ett ikraftträdande den 1 november 2006. Relevanta bestämmelser i fördraget redovisas dock och analyseras i de sammanhang då de berörs i betänkandetexten.

Summary

Background to developments in the area of sanctions

Under the United Nations Charter, the UN Security Council has the power to decide on international sanctions in order to maintain or restore international peace and security. Under the provisions on a common foreign and security policy in the EU Treaty the European Union can decide on international sanctions, which it often does on account of decisions from the Security Council. UN and EU Member States are required under international law to implement such decisions in their countries. To the extent that UN and EU decisions come under community competence, which is the case with most economic sanctions, it is up to the European Community (EC) to implement sanctions and, in principle, Member States are prevented from implementing them separately. In these cases sanctions are implemented when the European Community adopts regulations that are directly applicable in Member States. National action to implement economic sanctions can only be considered if the EC is not able to implement a decision.

Until the early 1990s international sanctions were general and were only aimed at states in the form of trade and weapon embargoes, for example. Once it had been noted, especially in connection with sanctions against Iraq in 1990, that general sanctions often cause great suffering for the civilian population in a country without having any appreciable impact on the political leaders responsible, “smart sanctions” targeted on regimes and their representatives were developed instead. These targeted sanctions include asset freezes and travel restrictions. Because these sanctions hit the people who bear responsibility for a particular policy directly and spare the civilian population, targeted sanctions are held to be effective and humane.

In the late 1990s a series of terrorist acts was started that have been described as manifestations of a new type of terrorism. This

terrorism is not linked to the situation in a particular country or to a particular centre of conflict but is more about opposing western or American influence, mainly in the Middle East. The attacks have been linked to the exile Saudi Usama Bin Ladin and the Islamic al-Qaida terrorist network, which also claimed responsibility in several cases. The UN Security Council, which viewed the terrorist acts as a threat to international peace and security, decided in Resolution 1267 (1999) and the following resolution 1333 (2000) on targeted sanctions against the then-Taliban regime in Afghanistan and against Usama bin Ladin and al-Qaida, which had their base in Afghanistan and were supported by the Taliban regime. The sanctions also covered persons, groups and entities associated with above-mentioned parties.

The terror attacks culminated in the attacks in the United States on 11 September 2001, when around 3 000 people were killed. On 7 October 2001 the United States and its allies started an invasion of Afghanistan. A couple of months later the Taliban regime had fallen and lost control of the territory of Afghanistan. However, the sanctions introduced in the 1267 sanctions regime remained in place and were deepened, but they no longer had any link to a certain state, regime or area.

The Sanctions Act

The task of the Inquiry has been to review the Act (1996:95) on Certain International Sanctions – the Sanctions Act – mainly in order to adapt it to the new international regulatory framework in the area (Terms of reference: ToR 2005:34, see annex 1).

The Sanctions Act has two main functions. First, it contains an authorisation that enables the Government to implement UN and EU decisions on international sanctions against a “state under blockade” quickly and without the customary legislative procedure. Second, the Act also contains a provision that imposes criminal sanctions on breaches of a prohibition issued by Sweden under the Act or of a prohibition in EC Regulations on economic sanctions. Since Sweden entered the EU the Government has never used the delegated powers provisions of the Sanctions Act to implement sanctions. The sanctions that have been adopted by the Security Council and the EU have been implemented in Sweden by the EC or it has been possible to implement them under existing Swedish

legislation. The delegated powers provisions of the Sanctions Act should, however, remain in place in the event that the EC is unable in a particular instance to implement a sanctions decision of the Security Council or the EU.

Under the Sanctions Act sanctions can thus be implemented against a state under blockade, which is defined in the Act as “a state, an area or something else, such as an organisation or regime, that is subject to sanctions”. In view of the developments in the area described here, there is no longer any justification for building on the concept state under blockade. That concept should therefore be removed from the Act. The Inquiry proposes instead that the Government’s delegated powers under the Sanctions Act should be formulated so that the Government is empowered to issue regulations on a prohibition in relation to a state, an area, a natural or legal person, a group or an entity concerning the subjects that are already specified in Section 4 of the Act.

Certain obligations under international law

The Inquiry also has to analyse how Sweden fulfils its obligations under international law in the area of sanctions and to present proposals for the necessary legislation either as amendments to the Sanctions Act or, if this is deemed more appropriate, in a separate statute.

Both the 1267 sanctions regime and most other sanctions regimes contain sanctions committees that have the task of keeping and continuously updating lists of the individuals, groups, etc. who will be subject to the sanctions. The decision to put someone on such a list is binding on member states under international law. In the case of EU Member States it is the EC that has to implement the decisions. However, when a sanctions committee has issued such a decision, a number of days elapse from when the sanctions committee lists a person, group or entity until the EC acts. In part this is because the texts of resolutions and decisions must be translated into the official EU languages. When the sanctions refer to the freezing of assets, such a delay is an obvious problem. During the time that elapses from the publication of the new sanctions list in New York until there is an EC decision in Brussels the designated person is free to withdraw his funds from banks and financial institutions in the EU area.

One consequence of Sweden's obligations under international law must be deemed to be that it must be possible to implement a freeze order without delay. In view of this, there is a need for Swedish legislation that allows assets in Sweden to be frozen provisionally in accordance with a decision by the Security Council or a sanctions committee under the Council to freeze assets. The Inquiry therefore proposes a new provision in the Sanctions Act under which Finansinspektionen (the Financial Supervisory Authority) shall implement without delay UN decisions concerning the freezing of economic assets or prohibitions on the provision of economic assets or financial services. The remit of Finansinspektionen will only relate to sanctions whose implementation can be expected within the framework of a pre-existing EC regulation on economic sanctions, i.e. in the event that the EC has already adopted rules on the implementation of sanctions in a certain sanctions regime and it is therefore clear that the EC is going to implement the sanctions decision. In addition, the orders made by Finansinspektionen will only apply to the financial institutions under its supervision and will not be directed at the general public. An order will only remain in force until the sanctions have been implemented by the EC and it must be combined with a penalty.

Security Council Resolution 1373 (2001) requires UN Member States to freeze all assets of persons who commit, participate in or facilitate the commission of terrorist acts. The same applies to assets held by a person who acts on behalf of or under the leadership of such persons or entities. The states shall also prohibit capital, economic assets or resources or financial services being made available to such persons or entities. Resolution 1373 targets terrorism and terrorists in general, irrespective of geographical origin. This means that no sanctions lists are drawn up under the 1373 sanctions regime. One measure taken by the EU in response to this Resolution has been to adopt a common position that contains provisions on the freezing of assets. A list of the names of individuals, groups and entities whose economic assets have to be frozen has been attached to the common position. This is the EU's own sanctions list based on Security Council Resolution 1373. The common position also formed the basis for an EC Regulation in the matter. However, the implementation of sanctions by the EC only covers persons, groups and entities suspected of terrorist activities that have their roots, main activities and objectives in one or more third countries, i.e. EU-external terrorists. As regards persons, groups

and entities suspected of terrorist activities that have a corresponding link to an area inside the EU, i.e. EU-internal terrorists, Member States are therefore responsible for implementing sanctions under Resolution 1373.

The initial question is to what extent measures to freeze assets can be taken under existing Swedish legislation. It is possible, under the criminal procedure rules on seizure and attachment to secure assets under certain conditions when there is suspicion of an offence, including terrorist offences and their financing. However, Sweden's obligations in the area under international law require more than can be achieved using these rules of criminal procedure. Seizure can only refer to particular property that is available for such a measure. Attachment only targets the property of the suspect and must normally refer to property of a specific value. Seizure and attachment do not prevent assets not covered by the seizure or attachment order from being placed at the disposal of the suspect. However, the freeze orders referred to in Resolution 1373 are intended to be comprehensive and to apply to all of the suspect's property. In addition, others shall be prohibited from providing funds, financial assets, economic resources or financial services to the benefit of anyone who is suspected of a terrorist offence.

As further Swedish legislation is therefore required for the full implementation of Resolution 1373, the Inquiry proposes a separate act on the freezing of assets of suspected terrorists, etc. Under the proposal economic assets belonging to natural or legal persons, groups or entities shall be frozen if there are reasonable grounds to suspect them of having committed, planning to commit, attempting to commit, assisting in or promoting a terrorist offence. This means that the assets must not be paid out or disposed of in any other way. Such a decision shall also contain an order prohibiting the provision of economic assets and financial services, directly or indirectly, to any such natural or legal person, group or entity.

The order on the freezing of assets, etc. must be issued by a prosecutor. Penalties must be attached to the prosecutor's order. The Act will be applicable to EU-internal and EU-external terrorists. However, in the case of the latter category, which falls under community competence, the prosecutor only has competence to order measures when an exemption clause in the EC Treaty is applicable. The Act will, of course, not apply to persons, groups and entities already covered by freezing measures under an EC Regulation on economic sanctions. It will be possible to issue a freezing

order under the proposed Act alongside a seizure or attachment order. In such a case a seizure or attachment order will have priority over a freezing order so that it can be implemented. The prosecutor's order must be cancelled if there is no longer any reason for it, and it will also be appealable to the Stockholm City Court.

Certain issues concerning legal security

Under its terms of reference the Inquiry has also to consider what avenues, in addition to or instead of national measures, are available to achieve a comprehensive regulatory framework with clear guarantees of legal security in the UN and EU and to make the proposals deemed appropriate.

One clear and much discussed problem of the 1267 sanctions regime has been the lack of legal security in the proceedings. Serious and warranted criticism has been directed against the procedures in the sanctions committee that result in individuals being exposed to freezes and other far-reaching sanctions. The criticism has mainly been that the information in support of decisions is inadequate, that the procedure makes well-founded decisions impossible, that the person hit by the sanctions is refused all insight and does not have a right to take legal action against the decision and that there are no rules and no organisation for an effective review of the decisions. Even though certain changes have been made to the better, the Inquiry concludes that the 1267 sanctions regime does not currently meet minimum requirements of the rule of law.

The Swedish Government has criticised the present order but has assisted in the implementation of the sanctions, as the decisions of the Security Council, based on the provisions of the UN Charter, have precedence over other obligations of international law. The Inquiry presents a general description of the work that the Swedish Government has done up to now to improve the legal security of individuals in the event of targeted sanctions. This work should continue and be intensified. It goes without saying that day-to-day work must focus on the step-by-step improvement of the present system. Certain proposals concerning limited improvements of this kind are discussed in this report.

However, if such an approach making successive small improvements is to be sustainable and successful, it must be guided by an idea about the design of a system that does provide legal security.

Such an idea does not have to be developed from scratch, but can instead be derived clearly and distinctly from the conventions on human rights that Sweden has ratified, in common with many other countries, including all the permanent members of the Security Council. The Government is responsible for ensuring that the work of the Government Offices is guided by these principles and that they are maintained by those who represent our country in the Council of Ministers and the United Nations.

The most serious failing of the current system of targeted sanctions is that there is no right of review. This means that the UN is setting aside the minimum standard for the rule of law that is laid down in the United Nations Universal Declaration of Human Rights, the UN International Covenant on Civil and Political Rights and the European Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. If the present arrangement with the listing of individuals remains in place, a system of court review of the listing decisions of the sanctions committees must be set up in accordance with the norms that the UN has established for its member states. Otherwise, the work of the United Nations to promote human rights and freedoms will lose credibility and be weakened.

A proposal to set up such a court can be expected to meet significant resistance, not least from leading members of the Security Council. Even if this resistance could eventually be overcome, which appears extremely uncertain, an operational court administration is probably a distant prospect on account of the legal and administrative problems and for reasons of cost. An alternative approach, which can be pursued in parallel with both the court line and reform work, is to encourage the Security Council to refrain from listing individuals who are not linked to regimes and to instead require states to develop their police cooperation and judicial cooperation under Resolution 1373. The Security Council is not contravening the UN Charter by taking far-reaching decisions about individuals through a sanctions committee, but this action is difficult to reconcile with the Council's responsibility and enforcement powers under the Charter, with its organisation and with the fact that its decisions cannot be appealed.

The Constitutional Treaty

The final part of the remit of the Inquiry Chair has been to present proposals for legislation on the assumption that the Treaty establishing a Constitution for Europe (the Constitutional Treaty) will enter into force on 1 November 2006. The Treaty was signed by the heads of government of all Member States, and also by the heads of government of Turkey, Romania and Bulgaria, in Rome on 29 October 2004. Then a ratification process was begun, in which all Member States would approve the Treaty in accordance with their constitutional provisions. It was decided that the constitution could enter into force no earlier than 1 November 2006, or at a later time, if all Member States had not completed their ratification by that time.

In a referendum on 29 May 2005 the people of France voted no to the Constitutional Treaty. The citizens of the Netherlands also voted no in a referendum on 1 June of the same year. After the referendums in France and the Netherlands the ratification process came to a halt. The future of the Constitutional Treaty is therefore uncertain.

In light of the prevailing uncertainty concerning whether the Constitutional Treaty will enter into force in its present form the Inquiry refrains from presenting proposals for legislation based on the assumption that it will enter into force on 1 November 2006. However, the relevant provisions of the Treaty are described and analysed in the pertinent contexts in the body of the Inquiry's report.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner

dels att rubriken till 2 § skall ändras enligt vad som framgår nedan,
dels att 2, 4, 8, 10, 13 och 15 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Definitioner

Interimistiska beslut

I denna lag avses med blockerad stat: en stat, ett område eller något annat, exempelvis en organisation eller en regim, som är föremål för sanktioner enligt 1 § första stycket,

tredje land: en stat som inte ingår i Europeiska unionen, eller ett område eller något annat, exempelvis en organisation eller en regim, i en sådan stat.

2 §

Om Förenta nationernas säkerhetsråd eller någon sanktionskommitté under säkerhetsrådet beslutar om frysning av ekonomiska tillgångar för eller förbud mot att tillhandahålla ekonomiska tillgångar eller finansiella tjänster åt en fysisk eller juridisk person, grupp eller enhet, och detta beslut skall genomföras av Europeiska gemenskapen genom ändring i en redan antagen förordning om ekonomiska sanktioner, skall Finansinspektionen utan dröjsmål besluta om motsvarande åtgärder.

Finansinspektionens beslut

skall gälla för de finansiella institut som står under dess tillsyn. Beslutet skall gälla till dess att sanktionerna genomförs av Europeiska gemenskapen.

Finansinspektionens beslut kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

4§

För att genomföra sanktioner i enlighet med ett förordnande enligt 3 § första stycket får regeringen meddela föreskrifter om förbud i förhållande till en blockerad stat i fråga om

1. utlänningars vistelse här i landet,
2. in- eller utförsel av varor, pengar eller andra tillgångar,
3. tillverkning
4. kommunikationer,
5. kreditgivning,
6. näringsverksamhet,
7. trafik, eller
8. undervisning och utbildning.

Ett förbud får inte gälla egendom som är avsedd endast för innehavarens personliga bruk.

Straff

8§

Den som uppsåtligen bryter mot förbud som har meddelats enligt 2§ döms till böter eller till fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Den som har begått gärningen av grov oaktsam-

Den som uppsåtligen bryter mot förbud som har meddelats enligt 2 eller 4 §§ döms till böter eller till fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Den som har begått gärningen av

het döms till böter eller till fängelse i högst sex månader.

Första stycket gäller också den som bryter mot förbud i förhållande till *tredje land* i en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen 1. med stöd av artikel 60 eller artikel 301 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, eller

grov oaktsamhet döms till böter eller till fängelse i högst sex månader.

Första stycket gäller också den som bryter mot förbud i förhållande till *en stat eller ett område utanför Europeiska unionen eller mot förbud i förhållande till fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter* i en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen 1. med stöd av artikel 60 eller artikel 301 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen eller någon av dessa artiklar i förening med artikel 308 i Fördraget, eller

2. före den 1 november 1993 med anledning av ett sådant beslut eller en sådan rekommendation som avses i 1 § första stycket 1.

Till ansvar enligt denna paragraf skall inte dömas om brottet är ringa. Till ansvar skall inte heller dömas för anstiftan av eller medhjälp till en gärning som avses i denna paragraf.

Åtal

Åtal för brott enligt 8 § får väckas bara efter förordnande av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

10§

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vilka åklagare som är behöriga att väcka åtal för brott enligt 8 §.

Avvisning

13 §

För att genomföra sanktioner i enlighet med ett förordnande enligt 3 § första stycket får regeringen meddela föreskrifter om att en utlänning kan avvisas enligt utlänningslagen (2005:716), om

1. utlänningen skäligen kan antas ha hemvist i eller tillhöra en *blockerad stat*, och

1. utlänningen skäligen kan antas ha hemvist i eller tillhöra *en stat, ett område, en grupp eller en enhet som är föremål för sanktioner enligt 1 § första stycket*, och

2. utlänningen har begått eller avser att begå en handling som står i strid med antingen förbud enligt 4 § eller förbud i en sådan av Europeiska gemenskapen beslutad förordning som avses i 8 § andra stycket.

Tillkännagivande i svensk författningssamling

15 §

Regeringen skall i svensk författningssamling ge till känna vilka förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av *Europeiska gemenskapen* och för vilka straffansvar gäller här i landet direkt enligt 8 § andra stycket.

Regeringen skall i svensk författningssamling ge till känna vilka förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av *Europeiska unionens råd* och för vilka straffansvar gäller här i landet direkt enligt 8 § andra stycket.

2 Förslag till lag om frysning av tillgångar m.m.

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag innehåller bestämmelser för genomförande av För-
enta nationernas säkerhetsråds resolution 1373 (2001).

Lagen gäller inte de personer, grupper och enheter som omfattas
av frysningsåtgärder enligt en förordning om ekonomiska sanktio-
ner som har beslutats av Europeiska gemenskapen.

2 § Ekonomiska tillgångar skall frysas och får inte betalas ut eller
förfogas över på annat sätt om de tillhör någon som skäligen kan
misstänkas för att ha begått, planera att begå, försöka att begå eller
medverka till terroristbrott enligt lagen (2003:148) om straff för
terroristbrott.

Detsamma gäller ekonomiska tillgångar som

1. tillhör juridiska personer, grupper eller enheter som ägs el-
ler kontrolleras, direkt eller indirekt, av någon som avses i
första stycket,
2. tillhör fysiska eller juridiska personer, grupper eller enhe-
ter som handlar istället för någon som avses i första
stycket eller ovan under 1 eller på sådana personers, grup-
pers eller enheters uppdrag, eller
3. utgör avkastning av egendom som ägs eller kontrolleras,
direkt eller indirekt, av någon som avses i denna paragraf.

Ekonomiska tillgångar och finansiella tjänster får inte, direkt eller
indirekt, tillhandahållas någon som avses i första stycket och andra
stycket 1 och 2.

3 § Beslut om frysning av ekonomiska tillgångar samt om förbud
att tillhandahålla ekonomiska tillgångar och finansiella tjänster
meddelas av åklagare. Beslut skall meddelas utan dröjsmål om det
kan ske utan att det äventyrar fortsatt utredning och lagföring av
den brottslighet saken rör .

Vid åklagarens handläggning av ärenden enligt denna lag gäller
inte vad som sägs i 32 § förvaltningslagen (1986:223).

Åklagarens beslut gäller omedelbart.

4 § Om det inte längre finns skäl för ett beslut enligt 2 § skall beslutet genast hävas.

Ett beslut enligt 2 § skall också hävas om den som beslutet avser blir föremål för motsvarande åtgärder enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen.

5 § Beslut i brottmål om kvarstad och beslag enligt bestämmelserna i 26 och 27 kap. rättegångsbalken skall ha företräde framför ett beslut enligt 2 §. Egendom skall också kunna förverkas utan att beslutet hindrar det.

6 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får medge undantag från ett beslut enligt 2 § i de fall det är nödvändigt för att tillgodose grundläggande behov eller, i särskilda fall, för att betala extraordinära kostnader.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela kompletterande föreskrifter om undantag från beslut enligt 2 §.

7 § Åklagarens beslut enligt denna lag får överklagas hos Stockholms tingsrätt.

Vid överklagande gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Klaganden har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen (1980:100).

8 § Vid överklagande av ett beslut skall offentligt biträde förordnas för den som beslutet avser om detta är en fysisk person och det inte måste antas att behov av biträde saknas.

9 § Den som uppsåtligen underlåter att följa ett beslut enligt 2 § som har meddelats av åklagaren eller rätten, döms till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Den som begår gärningen av grov oaktsamhet döms till böter eller till fängelse i högst sex månader.

Till ansvar enligt denna paragraf skall inte dömas om brottet är ringa. Till ansvar skall inte heller dömas för anstiftan av eller medhjälp till en gärning som avses i denna paragraf.

10 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vilka åklagare som är behöriga att handlägga ärenden enligt denna lag.

11 § Finansinspektionen utövar inom sitt ansvarsområde tillsyn över att denna lag följs.

1 Kommitténs uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget

Sanktionslagutredningen tillsattes i april 2005 med uppgift att se över sanktionslagen, främst i syfte att anpassa den till det internationella regelverket på området. Enligt direktiven skall utredaren utreda möjligheterna till och i förekommande fall föreslå anpassningar, förenklingar och förbättringar i fråga om lagens tillämpningsområde, procedurregler, definitioner, straffstadgande och kopplingar till befintlig och framtida EU-rätt.

I uppdraget ligger att utreda ett antal delfrågor, bl.a. att analysera den behörighetsfördelning som råder mellan EU och Sverige på sanktionsområdet. Utredaren skall också analysera hur Sverige uppfyller sina folkrättsliga åtaganden på sanktionsområdet när det gäller åtgärder mot terrorister och terroristorganisationer och lämna förslag på erforderliga lagändringar i sanktionslagen eller, om det bedöms lämpligare, i en särskild författning. Vid utformningen av sina förslag skall utredaren beakta vikten av att förfarandet vid användning av sanktioner som riktar sig mot enskilda tillgodoser högt ställda krav på rättssäkerhet och särskilt pröva i vilken utsträckning det kan förenas med en rätt till domstolsprövning.

Enligt direktiven skall utredaren lägga fram lagförslag som har som utgångspunkt att det konstitutionella fördraget träder i kraft den 1 november 2006. Därutöver skall även ett alternativt förslag läggas fram, baserat på det nuvarande EG-rättsliga regelverket.

Utredningens direktiv bifogas i sin helhet som bilaga 1.

1.2 Uppdragets genomförande

Utredaren har biträts av två experter och en sekreterare. Arbetet inleddes i slutet av april 2005. Under utredningstiden har fjorton sammanträden hållits i Stockholm och en omfattande elektronisk korrespondens förekommit.

Utredaren arbetade inledningsvis under förutsättningen att det konstitutionella fördraget skulle träda i kraft den 1 november 2006, vilket skulle ha krävt ett delbetänkande från utredningen någon gång i början av september 2005. Sedan de franska och holländska folken i folkomröstningar den 29 maj 2005 och den 1 juni 2005 röstat nej till fördraget stod det klart att detta inte kommer att träda i kraft vid nämnda tidpunkt. Mot bakgrund av den osäkerhet som råder i fråga om fördragets framtid har utredaren avstått från att lägga fram lagförslag som utgår ifrån att det skall träda i kraft den 1 november 2006.

Utredaren och sekreteraren har under utredningstiden sammanträffat med personer som representerar en särskild kompetens i de frågor som angått utredningen. Möten har hållits med bl.a. förre rättschefen i FN, ambassadören Hans Corell, riksåklagaren Fredrik Wersäll, professorerna Petter Asp, Ian Cameron och Inger Österdahl samt med Finansinspektionens chefsjurist Gent Jansson. Utredningen har på detta sätt fått värdefulla synpunkter i frågor av stor vikt för utredningen.

2 Sanktionssystemet - en översikt

Behovet av en ny översyn av sanktionslagstiftningen är enligt utredningsdirektiven¹ betingat av att förhållanden som har betydelse för dessa bestämmelser har förändrats på ett sätt som inte kunde förutses när den nu gällande lagstiftningen kom till. Förändringarna berör huvudsakligen tre områden. För det första har Sverige genom sitt medlemskap i EU fått en praktisk erfarenhet av hur sanktioner genomförs inom unionen, en erfarenhet som saknades vid den nu gällande sanktionslagens tillkomst. Vidare har de senaste årens utveckling inneburit att generella sanktioner mot stater har blivit mindre vanliga och ersatts med s.k. riktade eller smarta sanktioner mot medlemmar av en regim eller mot personer och grupper som kan misstänkas för inblandning i terroristhandlingar. Slutligen förväntades, vid tidpunkten för beslutet om direktiven, att det nya konstitutionella fördraget för Europeiska Unionen skulle träda i kraft i november 2006. Förslaget om ett nytt fördrag – med bl.a. ändrade rättsliga grunder för sanktionsåtgärder – föranledde anpassningsändringar i den svenska sanktionslagen.

Enligt direktiven skall utredningen också analysera vilka slag av sanktioner som FN:s säkerhetsråd och EU kan tänkas komma att fatta beslut om i framtiden och särskilt beakta dem som tillkommer under utredningens gång. Förslagen skall syfta till en flexibel och framåtblickande sanktionslagstiftning.

Mot bakgrund av uppdragets utformning finns det skäl att inledningsvis redovisa de olika aktörerna och regelsystemen på sanktionsområdet samt hur sanktionernas innehåll och genomförandet av dem har utvecklats. Detta kapitel innehåller en sådan översikt.

¹ Dir. 2005:34, se bilaga 1.

2.1 Allmänt om internationella sanktioner

Med internationella sanktioner avses här sanktioner som inte innefattar bruk av vapenmakt och som beslutas av FN:s säkerhetsråd enligt artikel 41 i FN-stadgan, motsvarande åtgärder som beslutas av EU enligt avsnittet om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i EU-fördraget samt de åtgärder som beslutas av EG och medlemsstaterna för att genomföra FN- och EU-besluten. Internationella sanktioner riktades tidigare enbart mot stater men utvecklingen på området har medfört att sanktioner i dag huvudsakligen riktas mot medlemmar av regimen i en stat eller mot organisationer och enskilda som misstänks ägna sig åt terroristisk verksamhet. De senare behöver inte ha någon direkt anknytning till en stat.

Internationella sanktioner kan huvudsakligen delas in i ekonomiska och icke-ekonomiska sanktioner. Ekonomiska sanktioner kan i sin tur indelas i handels sanktioner och finansiella sanktioner. Handels sanktioner blockerar import och export av varor till och från en stat. Finansiella sanktioner kan avse frysning av ekonomiska tillgångar och förbud mot penningtransaktioner, gåvor och kreditgivning. Icke-ekonomiska sanktioner kan innebära att diplomatiska förbindelser avbryts eller att resande och transporter, telekommunikationer och annan informationsöverföring, sport- och kulturutövning hindras eller begränsas.

Internationella sanktioner som riktas mot regimen i en stat syftar till att påverka regimen handlande och förmå den att respektera en internationell norm eller ett beslut som fattats före eller samtidigt med sanktionsbeslutet. När internationella sanktioner riktas mot organisationer och enskilda som anses ägna sig åt terroristisk verksamhet är syftet i första hand att förhindra terroristhandlingar. För FN:s säkerhetsråd handlar det i båda fallen om att upprätthålla internationell fred och säkerhet.

2.2 FN-sanktioner

Enligt artikel 24.1 i FN-stadgan har FN:s medlemsstater överlämnat huvudansvaret för upprätthållande av internationell fred och säkerhet till säkerhetsrådet. Av artikel 24.2 framgår att de särskilda befogenheter som säkerhetsrådet har för att fullgöra sina uppgifter återfinns i bl.a. kap. VII i stadgan, som har rubriken "Inskridande i händelse av hot mot freden, fredsbrott och angreppshandlingar".

Bestämmelserna i kap. VII ger säkerhetsrådet mandat att vidta tvångsåtgärder för att upprätthålla internationell fred och säkerhet. I den inledande artikeln i kapitlet, artikel 39, beskrivs rådets mandat i sådana situationer enligt följande:

Säkerhetsrådet fastställer förefintligheten av hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling och framlägger förslag eller fattar beslut om vilka åtgärder som skall vidtas i överensstämmelse med artiklarna 41 och 42 i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.

Artikel 41 ger säkerhetsrådet rätt att besluta om internationella sanktioner av det slag som beskrivits ovan i avsnitt 2.1 mot den som hotar freden eller redan har gjort sig skyldig till fredsbrott. Det är alltså fråga om icke-militära sanktioner. I artikel 41 anges att åtgärderna kan innefatta fullständigt eller partiellt avbrytande av ekonomiska förbindelser, järnvägs-, sjö-, luft-, post-, telegraf-, och radioförbindelser samt annan samfärdsls liksom också avbrytande av diplomatiska förbindelser. Uppräkningen av åtgärder som kan komma ifråga är inte uttömmande utan en exemplifiering. Alla slags sanktioner som inte innefattar vapenmakt anses falla under denna artikel. Först om säkerhetsrådet finner att åtgärder enligt artikel 41 skulle bli eller redan har visat sig vara otillräckliga kan rådet besluta om militära sanktioner under artikel 42.

Det generella våldsförbudet i artikel 2.4 är grundläggande i FN-stadgan. Bortsett från den individuella och kollektiva självförsvarsrätt som tillerkänns medlemsstaterna i artikel 51 är det endast FN:s säkerhetsråd som kan besluta om undantag från förbudet mot att bruka våld.

FN-stadgan anger inte vem som kan bli föremål för internationella sanktioner. En given utgångspunkt vid dess tillkomst var att sanktioner skulle användas mot stater vilkas handlande utgjorde hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandlingar. De första sanktionerna av icke-militär natur som beslutades av säkerhetsrådet på 1960- och 1970-talen riktades också mot stater och hade karaktären av handels- och vapenembargon. Med tiden, framför allt i samband med sanktionerna mot Irak år 1990, uppmärksammades det att generella sanktioner mot en stat kan drabba civilbefolkningen hårt genom försämrade levnadsvillkor medan de ansvariga politiska ledarna inte påverkas nämnvärt av åtgärderna. Mot den bakgrunden utvecklades en ny strategi som innebar att sanktionerna i stället riktades mot medlemmarna av regimen i en stat, bl.a.

genom att de ålades reserestriktioner och att deras tillgångar frys-tes. En vanlig beteckning för sådana riktade sanktioner är smarta sanktioner. Det är sådana sanktioner som sedan också har kommit att användas mot misstänkta terrorister och terroristorganisationer.

Av artikel 27 i FN-stadgan framgår att det krävs en majoritet av nio av rådets femton medlemmar, däribland alla de fem ständiga rådsmedlemmarna, för att säkerhetsrådet skall kunna fatta beslut om sanktioner. Säkerhetsrådets beslut är folkrättsligt bindande för medlemsstaterna enligt artikel 25. I artikel 48.2 i stadgan föreskrivs att säkerhetsrådets beslut för upprätthållande av internationell fred och säkerhet skall verkställas av medlemsstaterna både direkt och genom deras verksamhet inom de internationella organ som de är anslutna till. Av artikel 103 framgår slutligen att medlemsstaternas förpliktelser enligt FN-stadgan går före deras förpliktelser enligt andra internationella överenskommelser.

Med den syn på folkrättsliga förpliktelser som råder i vårt land gäller att ett beslut av säkerhetsrådet är bindande för Sverige som stat, men att det inte direkt kan grunda rättigheter och skyldigheter för enskilda fysiska eller juridiska personer. Detta är den s.k. dualistiska principen, som alltså innebär att det krävs särskilda nationella föreskrifter för att säkerhetsrådets beslut skall gälla mot enskilda i vårt land.

2.3 Aktiva sanktionskommittéer under FN:s säkerhetsråd

När FN:s säkerhetsråd beslutar om internationella sanktioner tillsätter rådet ofta en sanktionskommitté med uppgift att övervaka hur medlemsstaterna genomför sanktionerna. Andra uppgifter för en sanktionskommitté kan vara att svara för relevant information och utfärda riktlinjer för genomförandet av sanktionerna, att utvärdera sanktionernas effektivitet samt att rapportera till säkerhetsrådet. Om det är fråga om riktade sanktioner kan en viktig uppgift för sanktionskommittén också vara att föra en kontinuerligt uppdaterad lista med namn på personer, grupper och enheter som skall vara föremål för sanktioner.

Det finns för närvarande elva aktiva sanktionskommittéer under säkerhetsrådet. Sex av dessa kommittéer har till uppgift att föra listor över personer, grupper och enheter som skall vara föremål för sanktioner. I samtliga fall handlar det bl.a. om att frysa ekonomiska

tillgångar och resurser för de listade personerna, grupperna och enheterna.

Följande sanktionskommittéer är nu aktiva under säkerhetsrådet:

- Säkerhetsrådets sanktionskommitté enligt resolution 751 (1992) rörande Somalia. Sanktionsregimen innehåller föreskrifter om ett vapenembargo.
- Säkerhetsrådets sanktionskommitté enligt resolution 918 (1994) rörande Rwanda. Sanktionsregimen innehåller föreskrifter om ett vapenembargo mot "non-governmental forces".
- Säkerhetsrådets sanktionskommitté enligt resolution 1132 (1997) rörande Sierra Leone. Sanktionsregimen innehåller föreskrifter om ett vapenembargo och reserestriktioner för "non-governmental forces" samt förbud mot import av rådiamanter.
- Säkerhetsrådets sanktionskommitté enligt resolution 1267 (1999) rörande al-Qaida och talibanerna samt associerade individer och enheter. Sanktionsregimen innehåller föreskrifter om reserestriktioner, frysning av tillgångar och förbud att tillhandahålla vapen, teknisk assistans och träning i fråga om militär verksamhet. Kommittén har till uppgift att föra en sanktionslista avseende Usama bin Ladin, medlemmar av al-Qaida, talibanerna samt andra individer, grupper, verksamheter och enheter som har samröre med dem.
- Säkerhetsrådets sanktionskommitté enligt resolution 1373 (2001) rörande "counter-terrorism". Sanktionsregimen innehåller föreskrifter om åtgärder mot finansiering och förberedelse av terroristhandlingar och är riktad mot terrorism och terrorister i allmänhet.
- Säkerhetsrådets sanktionskommitté enligt resolution 1518 (2003) rörande Irak. Sanktionsregimen innehåller föreskrifter om ekonomiska sanktioner mot medlemmar av den f.d. Saddam-regimen. Kommittén har till uppgift att identifiera individer och enheter ur den tidigare regimen som har ekonomiska tillgångar utanför Irak eller som har flyttat ekonomiska tillgångar från Irak. Medlemsstaterna skall frysa sådana ekonomiska tillgångar och överföra dem till en särskilt inrättad fond, the Development Fund for Iraq.

- Säkerhetsrådets sanktionskommitté enligt resolution 1521 (2003) rörande Liberia. Sanktionsregimen innehåller föreskrifter om importförbud för vapen, diamanter och timmer samt om reserestriktioner och frysning av tillgångar för Charles Taylor m.fl. personer som listas av kommittén. Kommittén har till uppgift att föra en sanktionslista.
- Säkerhetsrådets sanktionskommitté enligt resolution 1533 (2004) rörande Demokratiska Republiken Kongo. Sanktionsregimen innehåller föreskrifter om förbud mot försäljning av vapen och vapenrelaterad materiel till vissa kongolesiska väpnade grupper samt om frysning av tillgångar och reserestriktioner för individer som listas av kommittén. Kommittén har till uppgift att föra en sanktionslista.
- Säkerhetsrådets sanktionskommitté enligt resolution 1572 (2004) rörande Elfenbenskusten. Sanktionsregimen innehåller föreskrifter om ett vapenembargo samt reserestriktioner och frysning av tillgångar för personer som listas av kommittén. Kommittén har till uppgift att föra en sanktionslista.
- Säkerhetsrådets sanktionskommitté enligt resolution 1591 (2005) rörande Sudan. Sanktionsregimen innehåller föreskrifter om ett vapenembargo samt om reserestriktioner och frysning av tillgångar för personer som listas av kommittén. Kommittén har till uppgift att föra en sanktionslista.
- Säkerhetsrådets sanktionskommitté enligt resolution 1636 (2005) rörande Libanon. Sanktionsregimen, som främst riktar sig mot dem som misstänks vara inblandade i mordet på Libanons f.d. premiärminister Rafiq Hariri, innehåller föreskrifter om reserestriktioner och frysning av tillgångar mot dem som registrerats av sanktionskommittén efter anmälan av en särskild undersökningskommission eller av Libanons regering. Sanktionskommittén har till uppgift att föra en sanktionslista.

2.4 Sanktioner beslutade av EU och EG

EU kan besluta om internationella sanktioner med anledning av ett beslut eller en rekommendation av FN:s säkerhetsråd eller självständigt, dvs. utan föregående FN-beslut. Internationella sanktioner

räknas till unionens yttre åtgärder och faller under den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, som regleras i avdelning V i EU-fördraget. Det finns inte några bestämmelser i EU-fördraget som direkt handlar om internationella sanktioner. Artikel 11.1 i EU-fördraget, som anger EU:s målsättningar för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, har följande lydelse:

Unionen skall fastställa och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik som omfattar alla områden inom utrikes- och säkerhetspolitiken och som skall ha som mål att

- skydda unionens gemensamma värden, grundläggande intressen, oavhängighet och integritet i överensstämmelse med grundsatserna i FN-stadgan,
- på alla sätt stärka unionens säkerhet,
- bevara freden och stärka den internationella säkerheten i enlighet med grundsatserna i FN-stadgan samt i enlighet med principerna i Helsingforsavtalets slutakt och målen i Parisstadgan, inbegripet de som gäller yttre gränser,
- främja det internationella samarbetet,
- utveckla och befästa demokratin och rättsstatsprincipen samt respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

När EU beslutar om internationella sanktioner skall syftet vara att uppfylla någon av de i artikeln angivna målsättningarna. Det behöver alltså inte nödvändigtvis vara fråga om att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet utan kan primärt handla om något annat i artikeln angivet intresse. Enligt artikel 12 i EU-fördraget skall unionen sträva efter att förverkliga de mål som anges i artikel 11 genom att bl.a. besluta om gemensamma strategier, besluta om gemensamma åtgärder och anta gemensamma ståndpunkter. Det är fast praxis att EU beslutar om internationella sanktioner genom att anta gemensamma ståndpunkter. Artikel 15 i EU-fördraget föreskriver att det är Europeiska unionens råd, ministerrådet, som skall besluta att anta en gemensam ståndpunkt. Medlemsstaterna skall se till att deras nationella politik överensstämmer med de gemensamma ståndpunkterna. Ministerrådets beslut att anta en gemensam ståndpunkt skall enligt artikel 23 vara enhälligt.

Sedan 1990-talet har EU liksom FN börjat tillämpa riktade eller smarta sanktioner. Ministerrådet har antagit vissa riktlinjer

för genomförande av sådana sanktioner.² Enligt dessa riktlinjer är det önskvärt att åtgärderna riktas så precist som möjligt mot dem som är ansvariga för den politik eller de åtgärder som har föranlett EU:s beslut om att införa sanktioner. När det gäller åtgärder för att genomföra resolutioner som FN:s säkerhetsråd har beslutat framgår det av riktlinjerna att EU:s rättsliga instrument måste hålla sig strikt till dessa resolutioner. Enligt riktlinjerna förutsätts dock att EU får besluta om att tillämpa åtgärder som är mer restriktiva.

I den mån innehållet i en gemensam ståndpunkt faller under EG:s kompetensområde, vilket är fallet med flertalet ekonomiska sanktioner, är det gemenskapen som svarar för genomförande av sanktionerna. Gemenskapens beslut tas i huvudsak i form av EG-förordningar som är direkt tillämpliga i medlemsstaterna. Det sker med stöd av artiklarna 60.1 och 301 i EG-fördraget samt, i förekommande fall, med stöd av dessa artiklar i förening med artikel 308 i samma fördrag. Artiklarna 60.1 och 301 har följande lydelse:

Artikel 60.1

Om åtgärder från gemenskapens sida anses nödvändiga i ett sådant fall som avses i artikel 301, får rådet enligt förfarandet i artikel 301 vidta nödvändiga brådskande åtgärder gentemot berörda tredje länder vad gäller kapitalrörelser och betalningar.

Artikel 301

Om en gemensam ståndpunkt eller en gemensam åtgärd som har beslutats enligt bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i EU-fördraget förutsätter ett handlande från gemenskapens sida som helt eller delvis avbryter eller begränsar de ekonomiska förbindelserna med ett eller flera tredje länder, skall rådet besluta om de brådskande åtgärder som är nödvändiga. Rådet skall besluta med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen.

Den begränsning som ligger i begreppet ”tredje land” har inte hindrat ministerrådet att med stöd av artiklarna 60.1 och 301 besluta om sanktionsåtgärder mot dem som har kontrollerat statsapparaten i ett tredje land samt mot personer, oavsett var de befunnit sig, som har haft anknytning till dessa regimföreträdare och som har gett dem ekonomiskt stöd.

Artikel 308 i EG-fördraget, den s.k. flexibilitetsklausulen, är en kompletterande rättslig grund som har använts tillsammans med artiklarna 60.1 och 301 vid beslut om en sanktionsåtgärd som inte

² Riktlinjer för genomförande och utvärdering av restriktiva åtgärder (sanktioner) inom ramen för EU:s gemensamma utrikes och säkerhetspolitik, dok. nr: 15114/05 PESC 1084 FIN 475.

har tillräckligt stöd i någon av de rättsliga grunderna i dessa artiklar. Artikel 308 har följande lydelse:

Artikel 308

Om en åtgärd från gemenskapens sida skulle visa sig nödvändig för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål och om detta fördrag inte innehåller de nödvändiga befogenheterna, skall rådet genom enhälligt beslut på förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet vidta de åtgärder som behövs.

Förutsättningen för att artikel 308 skall kunna användas är att det rör sig om en åtgärd som är nödvändig för att förverkliga något av gemenskapens mål inom den gemensamma marknadens ram. Det krävs enhällighet samt hörande av Europaparlamentet om en rättsakt ska antas med artikel 308 som kompletterande rättslig grund. Ministerrådet har med stöd av artiklarna 60.1, 301 och 308 beslutat om ekonomiska sanktionsåtgärder mot enskilda utan att något direkt samband förelegat mellan dessa personer och ett tredje lands territorium eller styrande regim.

Det har också inträffat att vissa av dem som har träffats av sanktionerna har varit medborgare i ett EU-land och befunnit sig på EU:s territorium. Det har i dessa fall främst varit fråga om frysning av penningmedel för personer som misstänkts för samröre med al-Qaida. Giltigheten av sådana åtgärder har prövats av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt i en dom den 21 september 2005 (mål T-306/01), som gällde sanktionerna mot den svenske medborgaren Ahmed Ali Yusuf och organisationen Al Barakaat International Foundation. I fråga om den rättsliga grunden för åtgärderna gjorde förstainstansrätten bl.a. bedömningen att hänsyn skall tas till den länk som finns mellan EG:s genomförande av sanktionsåtgärder med stöd av artiklarna 60.1 och 301 i EG-fördraget och EU-fördragets utrikespolitiska mål i artikel 11.1 (p 159 i domen). Kampen mot den internationella terrorismen och finansieringen av den är enligt rätten hänförlig till EU:s mål inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, som de anges i artikel 11.1 i EU-fördraget. Därför var det motiverat att i detta fall besluta om sanktionsåtgärder med artikel 60.1, 301 och 308 i EG-fördraget som rättslig grund. Domen har överklagats till EG-domstolen.

Rättigheter och förpliktelser som följer av avtal mellan å ena sidan en eller flera medlemsstater och å andra sidan ett eller flera tredje länder, som ingåtts före den 1 januari 1958 eller, för stater som ansluter sig senare, före tidpunkten för deras anslutning, ska enligt artikel 307 i EG-fördraget inte påverkas av fördragets bestämmelser. Samtliga medlemsstater i EU har varit medlemmar i FN innan de blev medlemmar i EG eller EU. Artikel 307 bekräftar att de skyldigheter EU:s medlemsstater har enligt FN-stadgan går före de skyldigheter som åvilar dem enligt EG-fördraget. Enligt förstainstansrättens ovan nämnda dom skall EG, trots att gemenskapen inte själv är medlem i FN, på grund av EG-fördraget anses vara bunden av skyldigheterna enligt FN-stadgan på samma sätt som medlemsstaterna. EG får varken åsidosätta de skyldigheter som åligger medlemsstaterna enligt FN-stadgan eller hindra fullgörandet av dessa. EG är skyldig att anta de bestämmelser som är nödvändiga för att medlemsstaterna skall kunna fullgöra dessa skyldigheter.

2.5 Den gällande sanktionslagen

Sanktionslagen (1996:95) har två huvudsakliga funktioner. Den innehåller dels en fullmakt för regeringen att snabbt, utan det sedvanliga lagstiftningsförfarandet, genomföra FN:s och EU:s beslut om internationella sanktioner, dels en bestämmelse som straffbelägger brott mot förbud som regeringen har meddelat enligt lagen och förbud i EG-förordningar om ekonomiska sanktioner. Sanktionslagen innehåller också vissa bestämmelser om förverkande, avvisning och tvångsmedel.

Av 3 § sanktionslagen framgår under vilka omständigheter regeringen får meddela beslut om sanktioner. Enligt lagrummets första stycke får det ske med anledning av ett beslut eller en rekommendation som avses i 1 § första stycket. Det gäller alltså dels internationella sanktioner som har beslutats eller rekommenderats av FN:s säkerhetsråd i överensstämmelse med FN:s stadga, dels sådana som har beslutats i överensstämmelse med bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i EU-fördraget och som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.

Förfarandet består formellt av två led. Regeringen förordnar att sanktioner enligt lagen skall genomföras och meddelar samtidigt

närmare föreskrifter om tillämpningen av sanktionerna. Förordnandet skall överlämnas till riksdagen för godkännande.

Enligt 4 § får regeringen, för att genomföra sanktioner i enlighet med ett förordnande enligt 3 § första stycket, meddela föreskrifter om förbud i förhållande till en blockerad stat i fråga om

1. utlänningars vistelse här i landet,
2. in- eller utförsel av varor, pengar eller andra tillgångar,
3. tillverkning,
4. kommunikationer,
5. kreditgivning,
6. näringsverksamhet,
7. trafik, eller
8. undervisning och utbildning.

Med blockerad stat avses enligt 2 § ”en stat, ett område eller något annat, exempelvis en organisation eller en regim, som är föremål för sanktioner enligt 1 § första stycket”.

Regeringens fullmakt enligt 4 § har utformats som ett generellt bemyndigande att vidta alla de åtgärder av sanktionskaraktär som ligger inom ramen för det delegerade området. Beskrivningen av vad fullmakten omfattar är i huvudsak en direkt uppräknning av vissa av de ämnen som riksdagen kan delegera till regeringen enligt 8 kap. 7 § RF.

Om säkerhetsrådet har fattat ett beslut om sanktioner föreligger, till skillnad mot vad som gäller i fråga om rekommendationer, en folkrättslig förpliktelse att genomföra sanktionerna. Även sanktioner som beslutas av EU inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken medför folkrättsliga förpliktelser för medlemsstaterna. I den mån ett FN- eller EU-beslut faller under EG:s kompetens, vilket är fallet med ekonomiska sanktioner, är EU:s medlemsstater i princip förhindrade att genomföra beslutet; det ankommer då på EG. Endast om EG inte kan genomföra beslutet blir det aktuellt att vidta nationella åtgärder.

Efter Sveriges inträde i EU har regeringen över huvud taget inte använt bemyndigandet i sanktionslagen för att genomföra sanktioner. När det gäller sanktioner som faller under EG:s behörighet och som EG genom en förordning har beslutat om ankommer det dock på Sverige att beivra överträdelser av sanktionsbestämmelserna. Det sker med stöd av straffstadgandet i 8 §. I detta straffstadgande ligger alltså sanktionslagens huvudsakliga betydelse i

dag. Sanktioner som har fallit utanför EG:s behörighet har kunnat tas om hand av befintlig nationell lagstiftning.

Straffstadgandet i 8 § sanktionslagen är ett s.k. blankettstraffbud, som får sitt innehåll genom de regler det hänvisar till. Paragrafen har följande lydelse:

Den som uppsåtligen bryter mot förbud som har meddelats enligt 4 § döms till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse högst fyra år. Den som har begått gärningen av grov oaktsamhet döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Första stycket gäller också den som bryter mot förbud i förhållande till tredje land i en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen

1. med stöd av artikel 60 eller artikel 301 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, eller
2. före den 1 november 1993 med anledning av ett sådant beslut eller en sådan rekommendation som avses i 1 § första stycket 1.

Till ansvar enligt denna paragraf skall inte dömas om brottet är ringa. Till ansvar skall inte heller dömas för anstiftan av eller medhjälp till en gärning som avses i denna paragraf.

Straffstadgandet i sanktionslagen är, till skillnad mot regeringens fullmakt att genomföra sanktioner med stöd av lagen, inte begränsat till sanktioner som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Straffstadgandet gäller alltså samtliga förbud i beslut om ekonomiska sanktioner som har antagits med stöd av de angivna artiklarna i EG-fördraget.

2.6 Tidigare sanktionsregimer och utvecklingen mot riktade sanktioner

Tidigare var internationella sanktioner generella och riktades enbart mot stater. Första gången regeringen förordnade om sanktionslagens tillämpning gällde det genomförandet av FN:s säkerhetsråds resolutioner år 1971 mot Rhodesia med anledning av landets ensidiga självständighetsförklaring. Dessa sanktioner, som gällde fram till slutet av år 1979, omfattade bl.a. förbud mot varuhandel, förbud mot att verkställa betalningar och lämna krediter samt förbud mot luftfart. År 1977 beslutade säkerhetsrådet om ett vapenembargo mot Sydafrika med anledning av den sydafrikanska regimens apart-

heidspolitik och förhållandena i landet. Sanktionslagen tillämpades för genomförande av vapenembargot som gällde fram till och med maj 1994. I fråga om Sydafrika tillämpades sanktionslagen också för att genomföra ett förbud mot import av krugerrand till Sverige och för att genomföra en handelsblockad.

Under början av 1990-talet, fram till Sveriges inträde i EU, förordnade regeringen om sanktionslagens tillämpning mot Irak och Kuwait, Libyen³, Förbundsrepubliken Jugoslavien (Serbien-Montenegro), Haiti, Angola (UNITA) och Bosnien-Hercegovina (området under bosnisk-serbiska styrkors kontroll).

Sanktionerna mot Irak, som föranleddes av landets invasion av Kuwait, omfattade bl.a. förbud mot varuhandel, förbud mot att verkställa betalningar och lämna krediter, förbud mot att tillgodose irakiska rättsanspråk samt ett flygembargo. Sanktionerna mot Libyen hade sin grund i utredningarna av två flygplanssprängningar, bl.a. den över Lockerbie i Skottland, där utredningar visade på libysk inblandning. Sanktionerna avsåg bl.a. förbud mot handel med flygplan och krigsmaterial, frysning av libyska tillgångar samt ett flygembargo. Sanktionerna mot Förbundsrepubliken Jugoslavien infördes som en reaktion mot konflikterna i det tidigare Jugoslavien och omfattade bl.a. ett allmänt handelsembargo, förbud mot att verkställa betalningar och lämna krediter samt frysning av serbisk-montenegrinska tillgångar.

I samband med sanktionerna mot Irak uppmärksammades för första gången mer allmänt att generella sanktioner inte alltid får avsett genomslag och önskad effekt. Det blev uppenbart att sanktionerna skapade stora svårigheter och lidanden för civilbefolkningen, medan Saddam-regimen, vars politik FN ville påverka, på sin höjd berördes marginellt. Ett arbete inleddes därför i syfte att skapa riktade, mer effektiva och humana sanktioner. Det första initiativet i detta utvecklingsarbete togs av Schweiz i den s.k. Interlakenprocessen, som var inriktad på finansiella sanktioner. Tyskland fortsatte sedan arbetet med att studera vapen- och flygembargon samt reserestriktioner i den s.k. Bonn-Berlin-processen. En tredje studie initierades därefter av Sverige i den s.k. Stockholmsprocessen, som tog sikte på genomförandet av riktade sanktioner. Arbetet med Stockholmsprocessen inleddes i januari 2002 vid institutionen för freds- och konfliktforskning vid Uppsala universitet. Resultatet av arbetet presenterades i säkerhetsrådet i februari

³ Se kapitel 10.

2003 i form av en operativ handbok med syfte att tjäna som vägledning vid utformning, genomförande och övervakning av riktade sanktioner. Mer att läsa om Stockholmsprocessen finns på webbplatsen www.smartsanctions.se.

Till att börja med avsåg riktade sanktioner alltid regimföreträdare och personer eller grupper med nära anknytning till dem. Bakgrunden till den utveckling som har medfört att den s.k. 1267-regimen nu listar personer och grupper som misstänks för inblandning i terrorhandlingar men saknar anknytning till en regim eller ett område är den serie av terrordåd i olika världsdelar som inleddes under senare delen av 1990-talet. Attentaten knöts till exilsaudiern Usama bin Ladin och det islamistiska terrornätverket al-Qaida, som också tog på sig ansvaret i flera fall. Usama bin Ladin och al-Qaida-nätverket hade sin bas i Afghanistan och understöddes av den styrande talibanregimen. FN:s säkerhetsråd, som betraktade terrordåden som ett hot mot internationell fred och säkerhet, beslutade i resolution 1267 (1999) om riktade sanktioner mot Usama bin Ladin, medlemmar av al-Qaida och talibanerna samt mot personer, grupper och enheter som hade samröre med dem. Säkerhetsrådet tillsatte en sanktionskommitté för resolution 1267 som bl.a. skulle föra en sanktionslista över de personer, grupper och enheter som skulle anses ha samröre med Usama bin Ladin, al-Qaida och talibanerna. Dessa sanktioner stod kvar och fördjupades även efter det att talibanregimen hade fallit och förlorat kontrollen över Afghanistans territorium. Därmed hade sanktionerna inte längre någon anknytning till en viss stat eller regim eller till ett visst område.

På senare år har de sanktionslistor som presenterats av 1267-regimens sanktionskommitté genomgående avsett terrorgrupper och personer som misstänks för terrorverksamhet utan att det har förelegat någon anknytning till ett visst land.

Som beskrivs närmare i kap. 4 är de två sanktionsregimer som riktas mot internationellt verksamma terrorgrupper alltså utformade på två olika sätt. I 1267-regimen, som riktar sig mot personer och grupper med anknytning till Usama bin Ladin och talibanerna, upprättar sanktionskommittén listor med namn på dem som skall träffas av sanktionerna. I den s.k. 1373-regimen föreskrivs i stället i generella termer att medlemsstaterna skall genomföra sanktioner mot dem "persons who commit, or attempt to commit, terrorist acts or participate in or facilitate the commission of terrorist acts; of entities owned or controlled directly or indirectly by such persons; and of persons and entities acting on behalf of, or at the direction of

such persons and entities, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by such persons and associated persons and entities”.

2.7 Den framtida utvecklingen

Det är rimligt att anta att internationella sanktioner i framtiden mer sällan kommer att riktas mot hela befolkningen i en stat eller ett geografiskt område. I de fall då sådana sanktioner förekommer är det sannolikt att de är mer begränsade än som var vanligt tidigare och t.ex. avser handel med en utpekad typ av vara, som vapen eller strategiskt viktiga råvaror, till eller från en stat eller ett område.

Detta skulle innebära att sanktioner fortsättningsvis, liksom på senare tid, främst kommer att riktas mot fysiska och juridiska personer, grupper och enheter. Dessa kan antingen vara sådana som tillhör eller har tillhört regimen i en stat eller ett område eller sådana som misstänks vara terrorister eller utgöra ett hot mot freden på annat sätt. Av den hittillsvarande utvecklingen är det svårt att dra några bestämda slutsatser om FN-sanktioner mot enskilda som inte är regimföreträdare i framtiden kommer att vara förenade med namnlistor som i 1267-regimen eller vara mer generellt formulerade som i 1373-regimen. Det kan dock konstateras att de sanktionsregimer som har tillkommit efter resolution 1373 har varit förenade med namnlistning.

Det sagda innebär, som närmare utvecklas i kap. 3, att nationell svensk lagstiftning på sanktionsområdet även i fortsättningen kommer att ha ett mycket begränsat tillämpningsområde. Det gäller såväl sanktionslagen som den föreslagna särskilda lagen om frysning och det kommer att gälla i än högre utsträckning om det konstitutionella fördraget blir verklighet. För att Sverige säkert skall kunna uppfylla de folkrättsliga förpliktelser som följer av FN-stadgan och EU-fördraget måste emellertid lagstiftning finnas på plats som gör nationella åtgärder möjliga om det skulle behövas. Sanktionslagen bör därför finnas kvar men anpassas bl.a. till utvecklingen på sanktionsområdet. Ett förslag om hur den anpassningen bör utformas finns i kap. 7. Sanktionslagen bör kompletteras med en särskild lag om frysning för de fall där våra folkrättsliga förpliktelser påbjuder åtgärder och EG saknar behörighet eller inte kan förordna om sådana. Förslaget om en särskild frysningsslag redovisas i kap. 5.

3 Nationell behörighet på sanktionsområdet

Enligt direktiven skall utredningen, mot bakgrund bl.a. av utvecklingen mot riktade sanktioner och förslaget om det konstitutionella fördraget, analysera om det förfarande som sanktionslagen föreskriver är ändamålsenligt. Utredningen skall också överväga om bemyndigandena i lagen är utformade så att de gör det möjligt att på ett tillfredsställande sätt hantera de internationella sanktioner som kan komma i fråga för nationellt genomförande. Ett syfte med analysen är vidare att säkerställa att lagen är förenlig med den behörighetsfördelning som råder mellan EU och Sverige i dag och med den behörighetsfördelning som kommer att råda om det konstitutionella fördraget träder i kraft.

Utredningen skall också analysera hur Sverige uppfyller sina folkrättsliga förpliktelser när det gäller sanktioner mot terrorister och terroristorganisationer och, om det behövs, föreslå nödvändiga förändringar av sanktionslagen eller en reglering genom en särskild författning. Vid utformningen av sina förslag skall utredningen beakta vikten av att förfarandet vid användning av sanktioner som riktar sig mot enskilda tillgodoser högt ställda krav på rättssäkerhet. Utredningen skall dessutom överväga vilka vägar, vid sidan av eller i stället för nationella åtgärder, som står till buds för att åstadkomma ett heltäckande regelverk med tydliga rättssäkerhetsgarantier inom FN och EU samt lämna de förslag som bedöms lämpliga.

Mot bakgrund av hur utredningsuppdraget har formulerats krävs till att börja med en analys av de begränsningar i den nationella handlingsfriheten som följer av vårt medlemskap i EU och av våra folkrättsliga förpliktelser i övrigt. Detta kapitel syftar till att klargöra behörighetsfördelningen mellan Sverige och EU samt våra folkrättsliga förpliktelser på området.

3.1 Samarbetet i EU¹ om internationella sanktioner

EU kan besluta om internationella sanktioner med anledning av ett beslut eller en rekommendation av FN:s säkerhetsråd eller på eget initiativ. Internationella sanktioner faller under den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, (GUSP), som alltså hör till den andra pelaren i EU-samarbetet och regleras i avdelning V i EU-fördraget.

På området för utrikes- och säkerhetspolitik finns det inte några särskilda bestämmelser om internationella sanktioner. EU:s beslutsfattande i den delen begränsas bara av målen för politikområdet enligt artikel 11 i EU-fördraget. Det innebär att om EU finner att en viss åtgärd är nödvändig för att uppnå något av dessa mål kan EU också besluta om åtgärden. Unionen har således en omfattande behörighet när det gäller beslut om alla slags internationella sanktioner. Sådana beslut skall dock fattas med enhällighet i ministerrådet. Besluten och deras innehåll beror därför helt på medlemsstaternas politiska vilja.

Det är fast praxis att EU beslutar om internationella sanktioner genom att anta en gemensam ståndpunkt. En gemensam ståndpunkt kan, beroende på sitt innehåll, vara folkrättsligt bindande för medlemsstaterna. I Sverige är en gemensam ståndpunkt inte direkt tillämplig utan måste genomföras genom nationell lagstiftning. I den mån ett sanktionsbeslut faller under EG:s behörighet, vilket är fallet med flertalet ekonomiska sanktioner, genomförs det emellertid genom att EG beslutar om sanktionerna i en EG-förordning som blir direkt tillämplig i medlemsstaterna.

Enligt förstainstansrättens dom den 21 september 2005 i mål T 306/01² skall EG, trots att gemenskapen inte själv är medlem i FN, på grund av EG-fördraget anses vara bunden av skyldigheterna i FN-stadgan på samma sätt som dess medlemsstater. EG får varken

¹ EU är inte någon juridisk person utan en samlingsbeteckning för ett samarbete som brukar beskrivas som indelat i tre pelare. Den första pelaren omfattar EG, som till skillnad från EU är en juridisk person och till vilken EU:s medlemsstater har överfört omfattande lagstiftningskompetens på vissa områden. Samarbetet i den första pelaren är överstatligt; EG kan således fatta beslut om regler som blir direkt tillämpliga i medlemsstaterna. I den andra pelaren återfinns den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, GUSP. Den tredje pelaren består av medlemsstaternas samarbete i straffrättsliga och polisiära frågor. Samarbetet i EU:s andra och tredje pelare är mellanstatligt, vilket bl.a. innebär att de beslut som fattas är folkrättsligt bindande men kräver nationella åtgärder för att bli tillämpliga i vårt land.

² Detta är det mål i vilket den svenske medborgaren Ahmed Ali Yusuf och Al Barakaat International Foundation väckte talan mot rådet och kommissionen sedan de blivit föremål för frysningsåtgärder.

åsidosätta de skyldigheter som åligger medlemsstaterna enligt FN-stadgan eller hindra fullgörandet av dessa. Gemenskapen är också skyldig att anta de bestämmelser som är nödvändiga för att medlemsstaterna skall kunna fullgöra dessa skyldigheter. Detta sammanhänger med att medlemsstaterna har överlåtit sin lagstiftningskompetens på området för ekonomiska sanktionsåtgärder mot tredje länder till EG. EG har, så långt dess behörighet sträcker sig, genomfört alla säkerhetsrådets sanktionsregimer.

3.2 EG:s behörighet

3.2.1 Tilldelad behörighet och olika behörighetskategorier

EG har i princip ingen annan behörighet än den som medlemsstaterna har tilldelat gemenskapen genom de grundläggande fördragen. Detta framgår bl.a. av legalitetsprincipen som kommit till uttryck i artikel 5 i EG-fördraget. Ytterligare behörighet kan likaså bara överföras till EG genom beslut av medlemsstaterna. Fördragens bestämmelser är emellertid vagt formulerade och det är ytterst EG-domstolen som bestämmer gränserna för den behörighet som överlåtit till EG. Domstolens praxisutveckling har hittills inneburit att EG på många områden har befunnits ha en vidare behörighet än medlemsstaterna från början hade tänkt sig. EG-rätten utvecklas dessutom hela tiden genom att EG antar sekundärrätt på de områden som omfattas av den överlåtna behörigheten. Enligt principen om EG-rättens spärrverkan minskar därmed i samma mån medlemsstaternas möjligheter att själva lagstifta eller göra åtaganden gentemot tredje länder på de aktuella områdena.

Med stöd av artikel 308 i EG-fördraget, den s.k. flexibilitetsklausulen, kan EG dessutom besluta om en åtgärd trots att ingen annan bestämmelse i EG-fördraget ger gemenskapens institutioner den behörighet som är nödvändig för att fatta beslut. Förutsättningen är att åtgärden är nödvändig för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål. Artikel 308 kan därmed sägas ge EG viss restkompetens.

EG:s behörighet att vidta åtgärder indelas i olika kategorier. Det är vanligt att göra åtskillnad mellan de områden där EG har exklusiv behörighet att vidta åtgärder och de områden där EG och medlemsstaterna har delad behörighet. I de nuvarande EG- och EU-fördragen finns det inte någon förteckning över indelningen i

exklusiv och delad behörighet. Sådana förteckningar återfinns däremot i det konstitutionella fördraget. Ett syfte med det konstitutionella fördraget är att klargöra hur behörigheten är fördelad mellan medlemsstaterna och unionen. I punkt 1 i det konstitutionella fördraget stadgas att endast unionen får lagstifta och anta rättsligt bindande akter på ett visst område när konstitutionen tilldelar unionen exklusiv behörighet på det området. Medlemsstaterna får vidta sådana åtgärder endast efter bemyndigande från unionen eller för att genomföra unionens akter. När konstitutionen på ett visst område tilldelar unionen en befogenhet som skall delas med medlemsstaterna får enligt punkt 2 i samma artikel både unionen och medlemsstaterna lagstifta och anta rättsligt bindande akter på detta område. Medlemsstaterna skall utöva sin befogenhet i den mån som unionen inte har utövat sin befogenhet eller har beslutat att inte längre utöva den.

Artikel I-13 i det konstitutionella fördraget föreskriver följande:

1. Unionen skall ha exklusiv befogenhet på följande områden:
 - a) Tullunionen
 - b) Fastställandet av de konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion.
 - c) Den monetära politiken för de medlemsstater som har euron som valuta.
 - d) Bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.
 - e) Den gemensamma handelspolitiken.
2. Unionen skall också ha exklusiv befogenhet att ingå ett internationellt avtal om ingåendet av avtalet föreskrivs i en unionslagstiftningsakt, eller om ingåendet är nödvändigt för att unionen skall kunna utöva sin befogenhet internt eller i den mån ingåendet kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa.

Artikel I-14 i det konstitutionella fördraget anger områden med delad befogenhet.

I artikel I-16 finns bestämmelser om gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Artikelns lydelse.

Unionens befogenhet i fråga om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skall omfatta alla utrikespolitiska områden och alla frågor som rör unionens säkerhet, inbegripet den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik som kan leda till ett gemensamt svar.

Dessa bestämmelser ligger utanför katalogerna med exklusiv och delad behörighet av det skälet att medlemsstaterna inte har tilldelat EU någon lagstiftningsbehörighet på området.

Bestämmelserna om befogenhetsfördelningen i det konstitutionella fördraget har i huvudsak ansetts vara en kodifiering av den nu rådande ordningen, med den skillnaden att dagens ordning endast avser gemenskapen.

3.2.2 EG:s behörighet att besluta om ekonomiska sanktioner

Med en gemensam ståndpunkt från EU som grund kan EG i dag besluta om ekonomiska sanktioner mot tredje länder, dvs. länder utanför EU:s territorium. Det sker huvudsakligen i form av EG-förordningar med stöd av artiklarna 60.1 och 301 i EG-fördraget. EG-förordningarna kan avse både handelssanktioner och finansiella sanktioner. Artiklarna 60.1 och 301 i EG-fördraget anses också ge EG behörighet att besluta om ekonomiska sanktioner mot ledarna för tredje länder samt mot personer och enheter som har anknytning till dem eller som kontrolleras av dem direkt eller indirekt.³

Enligt artikel 60.1 får ministerrådet, om åtgärder från gemenskapens sida anses nödvändiga i ett sådant fall som avses i artikel 301, enligt förfarandet i artikel 301 vidta nödvändiga brådskande åtgärder mot berörda tredje länder i fråga om kapitalrörelser och betalningar. Av artikel 301 framgår att om en gemensam ståndpunkt eller åtgärd som har beslutats enligt bestämmelserna om GUSP i EU-fördraget förutsätter ett handlande från gemenskapens sida som helt eller delvis avbryter de ekonomiska förbindelserna med ett tredje land, skall rådet besluta om de brådskande åtgärder som är nödvändiga. I dessa fall skall rådet besluta med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen.

Skillnaden mellan begreppen ”kapitalrörelser och betalningar” i artikel 60.1 och ”de ekonomiska förbindelserna” i artikel 301 är att kapitalrörelser och betalningar avser finansiella sanktioner medan ”de ekonomiska förbindelserna” omfattar både finansiella sanktioner och handelssanktioner. Handelssanktioner beslutades tidigare med stöd av artikel 113 i EG-fördraget (nu artikel 133), dvs. inom ramen för den gemensamma handelspolitiken. Genom Maastrichtfördraget och tillkomsten av bestämmelserna i artikel 301 har han-

³ Se t.ex. förstainstansrättens dom i mål T-306/01, p 132.

delssanktioner flyttats från tillämpningsområdet för artikel 113 (133).

Med stöd av artikel 308, flexibilitetsklausulen, som kompletterande rättslig grund till artiklarna 60.1 och 301 har EG beslutat om sanktioner mot enskilda individer och organisationer som har saknat en direkt anknytning till regimen i ett visst tredje land. Det har rört sig om finansiella sanktionsåtgärder, som frysning av penningmedel, vilka främst riktats mot personer och enheter som misstänkts för att ägna sig åt terroristisk verksamhet eller finansiering av internationell terrorism. Sådana åtgärder har t.ex. riktats mot Usama bin Ladin och al-Qaida samt mot personer och enheter som har samröre med dem. Dessa sanktioner beslutades först med stöd av artiklarna 60.1 och 301 i EG-fördraget. Efter det att talibanregimen i Afghanistan, som Usama bin Ladin och al-Qaida ansågs ha anknytning till, hade fallit, förstärktes EG-sanktionernas rättsliga grund genom att, förutom artiklarna 60.1 och 301, även artikel 308 åberopades.

I EG-förordningarna om internationella sanktioner återfinns alltid skrivningen att rådet har antagit förordningen med beaktande av EG-fördraget, särskilt artiklarna 60, 301 och i förekommande fall 308. Vidare har förekommit en punkt med följande eller liknande lydelse:

Dessa åtgärder ligger inom tillämpningsområdet för fördraget, och därför är det, i syfte att undvika snedvridning av konkurrensen, nödvändigt med gemenskapslagstiftning för att genomföra denna åtgärd för gemenskapens vidkommande. Gemenskapens territorium bör i denna förordning anses omfatta de medlemsstater på vilkas territorier fördraget är tillämpligt och på de villkor som anges i detta.

När det gäller åtgärder i form av finansiella sanktioner som beslutats i kampen mot den internationella terrorismen har dock förstainstansrätten underkänt den ovan återgivna motiveringen. Domstolen ansåg inte att sanktionerna kunde anses vara omfattade av EG-fördragets mål och inte heller att de kunde anses bidra till att förhindra en begränsning av den fria rörligheten för kapital eller för snedvridning av konkurrensen. Enligt förstainstansrätten skall hänsyn i stället tas till den länk som genom Maastrichtfördraget uttryckligen infördes mellan gemenskapens genomförande av ekonomiska sanktionsåtgärder med stöd av artiklarna 60.1 och 301 i EG-fördraget och EU-fördragets utrikespolitiska mål. Domstolen ansåg vidare att kampen mot internationell terrorism och mot finansieringen av sådan terrorism faller under unionens mål för den

gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken enligt artikel 11 i EU-fördraget. Det gäller även om kampen inte särskilt avser tredje länder eller deras ledare.⁴

En annan viktig aspekt när det gäller sanktionsåtgärder mot internationell terrorism är att det vid EU:s genomförande av resolution 1373 inte har gått att nå politisk enighet i frågan om EG har behörighet att genomföra finansiella sanktioner mot s.k. EU-interna terrorister. Med EU-interna terrorister avses personer, grupper och enheter vars terroristiska verksamhet har sina rötter, huvudsakliga aktiviteter och mål inom EU:s territorium. I artiklarna 60.1 och 301 i EG-fördraget talas endast om åtgärder mot tredje länder. Det innebär att internationella sanktioner enligt dessa artiklar är att hänföra till unionens yttre åtgärder. Det har inte hindrat rådet att med stöd av artikel 308 i EG-fördraget som kompletterande rättslig grund besluta om ekonomiska sanktioner mot enskilda personer som saknat ett direkt samband med ett visst tredje lands regim. Några beslut om sanktioner mot EU-interna terrorister har emellertid inte fattats av rådet.

Att EG har avstått från att rikta finansiella sanktioner mot EU-interna terrorister förefaller vara ett riktigt beslut mot bakgrund av förstainstansrättens ovan redovisade bedömning i mål T-306/01. Det kan ju ifrågasättas om det finns något mål i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som främjas genom att EU-interna terrorister utsätts för sanktioner. Förstainstansrättens dom har dock överklagats till EG-domstolen.

I det konstitutionella fördraget finns emellertid nya rättsliga grunder för sanktionsbeslut även mot sådana personer och grupper som de EU-interna terroristerna, se nedan avsnitt 3.5.

3.2.3 Restriktioner för kapitalrörelser och betalningar

Bestämmelserna i artikel 60 har sin placering i EG-fördragets avdelning III, som handlar om något så grundläggande som den fria rörligheten för personer, tjänster och kapital, och i dess fjärde kapitel om kapital och betalningar, dvs. bestämmelserna om den gemensamma inre marknaden. Enligt artikel 14 punkt 2 i EG-fördraget skall den inre marknaden som bekant omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i fördraget.

⁴ Se domen i mål T 306/01, p. 167

Enligt artikel 56 i EG-fördraget skall alla restriktioner för kapitalrörelser och betalningar mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredje land inom ramen för bestämmelserna i kapitlet med rubriken Kapital och betalningar vara förbjudna. Fördraget innehåller inte någon definition av begreppen kapitalrörelser och betalningar, men det anses inte längre finnas någon rättslig avgränsning mellan dessa begrepp.⁵ Det förhållandet att förbudet mot restriktioner för betalningar gäller ”inom ramen för bestämmelserna i detta kapitel” innebär inte att förbudet endast omfattar betalningar som har att göra med kapitalrörelser. Förbudet omfattar betalningar både i samband med kapitalrörelser och vid varu- och tjänstetransaktioner. Det finns självfallet ett nödvändigt samband mellan möjligheten att exportera eller importera varor och möjligheten att ta emot betalning eller betala för varorna.

Utvecklingen av den fria rörligheten för kapital i EG är viktig för förståelsen av bestämmelserna i artiklarna 56-60 i EG-fördraget. I det första skedet, fram till antagandet av rådets direktiv 88/361/EEG av den 24 juni 1988 för genomförande av artikel 67 i EG-fördraget, som skulle införlivas i medlemsstaterna från och med den 1 juli 1990, fanns en regel i fördraget om fri rörlighet för kapital. Den regeln saknade dock direkt effekt. Medlemsstaterna skulle behålla sin behörighet att kontrollera kapitaltransaktioner. Denna behörighet var nödvändig för den monetära politiken, som låg på medlemsstatsnivå fram till Maastrichtfördraget. Det är nämligen svårt att påverka den nationella valutans kurs och mängd om man inte också har ett grepp om kapitalflöden in och ut ur landet.

Ett viktigt steg mot att göra kapitalrörelser fria togs genom antagandet av direktiv 88/361. I detta andra skede var medlemsstaterna skyldiga att undanröja begränsningarna av kapitalrörelser inom gemenskapen. Det direktivet bör ses i perspektivet av den inre marknadens fullbordan vid utgången av 1992.

Det tredje skedet inleddes genom att Maastrichtfördraget trädde i kraft. EG-fördraget innefattade därefter artikel 56 som har direkt effekt och således grundar rättigheter och skyldigheter för enskilda fysiska och juridiska personer samt har omedelbar verkan i medlemsstaterna. Den fria rörligheten för kapital blev en fullständig frihet i likhet med övriga friheter enligt fördraget. Beträffande kapitalrörelser och betalningar till och från tredje land gäller dock vissa undantag enligt artiklarna 57-60 i EG-fördraget.

⁵ Se EU-Karnov, kap. 4, s. 577.

Enligt artikel 57.1 får vissa redan befintliga begränsningar mot tredje land som existerade den 31 december 1993 behållas i enlighet med nationell lag eller gemenskapslagstiftning. Rådet har enligt punkt 2 behörighet att med kvalificerad majoritet besluta om åtgärder i fråga om kapitalrörelser till eller från tredje land på vissa angivna områden. När det är fråga om åtgärder som utgör ett steg tillbaka i förhållande till den uppnådda liberaliseringen krävs enhällighet i rådet.

Enligt artikel 58 skall bestämmelserna i artikel 56 inte påverka medlemsstaternas rätt att tillämpa vissa närmare angivna bestämmelser i sin skattelagstiftning (58.1a) eller vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra överträdelse av nationella lagar och andra författningar, särskilt i fråga om beskattning och tillsyn över finansinstitut. Bestämmelserna skall vidare inte påverka medlemsstaternas rätt att i administrativt eller statistiskt informationssyfte fastställa förfaranden för deklaration av kapitalrörelser eller att vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet (58.1b). Enligt artikel 58.2 skall bestämmelserna i kapitlet inte heller påverka tillämpligheten av sådana restriktioner för etableringsrätten som är förenliga med fördraget. I 58.3 föreskrivs att de åtgärder och förfaranden som avses i 58.1-2 inte får utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av den fria rörligheten för kapital och betalningar enligt artikel 56.

Av särskilt intresse är de åtgärder som en medlemsstat kan vidta med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet i artikel 58.1b. Begreppet allmän säkerhet omfattar både en stats inrikes säkerhet och dess utrikes säkerhet. Medlemsstaterna har således med stöd av denna artikel i princip rätt att besluta om finansiella sanktionsåtgärder mot enskilda fysiska och juridiska personer som misstänks för att ägna sig åt terroristisk verksamhet eller finansiering av sådan verksamhet, om det är motiverat med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet. Åtgärderna måste dock vara förenliga med artikel 58.3 och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträfvade målet⁶.

Bestämmelserna i artikel 58.1b i EG-fördraget har en nära motsvarighet i artikel 30 som gäller undantag från förbudet mot kvantitativa exportrestriktioner. I fråga om tillämpningsområdet för artikel 58.1b kan det därför vara av intresse att se till den rättspraxis

⁶ Se förstainstansrättens dom i mål T 306/01, p 146

som utvecklats i fråga om tillämpningen av artikel 30 och som slagit fast principen att nationella åtgärder inte får vidtas i frågor som redan är tillräckligt tillgodosedda i gemenskapsrätten. Åtgärder får inte heller vidtas om det relevanta målet kan uppnås på ett sätt som är mindre ingripande för den fria rörligheten för kapital.⁷

Vidare får EG enligt artikel 59 i EG-fördraget vidta vissa skyddsåtgärder om kapitalrörelserna till eller från tredje land skapar svårigheter för EMU:s funktion.

EG får sålunda enligt artikel 60.1 av utrikespolitiska skäl eller säkerhetsskäl och med en gemensam ståndpunkt från EU som grund vidta nödvändiga brådskande åtgärder gentemot berörda tredje länder i fråga om kapitalrörelser och betalningar. I 60.2 föreskrivs att en medlemsstat på allvarliga politiska grunder av brådskande karaktär får vidta ensidiga åtgärder mot ett tredje land när det gäller kapitalrörelser och betalningar om det kan ske utan att det påverkar tillämpningen av artikel 297 och så länge rådet inte har vidtagit åtgärder enligt 60.1. Kommissionen och övriga medlemsstater skall underrättas om sådana åtgärder senast då de träder i kraft. Rådet får med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen besluta att den berörda medlemsstaten skall ändra eller upphäva sådana åtgärder. Rådets ordförande skall underrätta Europaparlamentet om rådet fattar ett sådant beslut.

Sammanfattningsvis är utgångspunkten alltså enligt artikel 56 i EG-fördraget att alla restriktioner för kapitalrörelser och betalningar mellan medlemsstater och tredje land inom ramen för bestämmelserna i kapitlet om Kapital och betalningar skall vara förbjudna. EG får dock besluta om restriktioner bl.a. enligt artikel 60.1. Undantagsregler som ger medlemsstaterna tillåtelse att vidta nationella åtgärder finns i 58.1b (allmän ordning och säkerhet) samt artikel 60.2 (allvarliga politiska grunder).

3.2.4 Artiklarna 60, 301 och 297 i EG-fördraget

Bestämmelserna i artikel 60.1 och artikel 301 utgör alltså den rättsliga grund som gör det möjligt för EG att genomföra ekonomiska sanktioner mot tredje länder. Artikel 301 tillkom för att skapa en förbindelse mellan EU, som saknar rättspersonlighet, och EG. Före tillkomsten av dessa bestämmelser beslutade EG om handelssanktioner mot tredje länder med stöd av artikel 113 i EG-

⁷ Se Sideek Mohamed i *Community Rules on the Free Movement of Capital*, s. 91 ff.

fördraget (nu artikel 133). Genom bestämmelserna i artikel 60 fick EG en i fördraget reglerad behörighet att också besluta om finansiella sanktioner.

Artikel 60.2 handlar om nationella ekonomiska sanktioner mot ett tredje land. Skrivningen "utan att det påverkar tillämpningen av artikel 297" syftar på den samrådsskyldighet som en medlemsstat har enligt artikel 297. Förutsättningarna för att en medlemsstat enligt artikel 60.2 ska kunna vidta ensidiga åtgärder mot ett tredje land i fråga om kapitalrörelser och betalningar är, förutom att rådet inte skall ha vidtagit åtgärder enligt punkt 1, att de rör "allvarliga politiska grunder av brådskande karaktär". Grunderna för bedömningen av huruvida dessa förutsättningar är uppfyllda finns i artikel 297.

Enligt artikel 297 skall medlemsstaterna samråda med varandra för att genom gemensamma åtgärder hindra att den gemensamma marknadens funktion påverkas av åtgärder som en medlemsstat kan se sig tvungen att vidta vid

- allvarliga interna störningar som påverkar upprätthållandet av lag och ordning,
- i händelse av krig eller vid en allvarlig internationell spänning som innebär krigsfara eller
- för att fullgöra de skyldigheter den har tagit på sig i syfte att bevara fred och internationell säkerhet.

Av EG-domstolens praxis⁸ framgår att de tre situationer som avses i artikeln utgör rena undantagssituationer och att det inte finns utrymme för en extensiv tolkning. Med "allvarliga interna störningar som påverkar upprätthållandet av lag och ordning" avses politisk oro av sådan karaktär att det föreligger en fara för att myndigheterna inte kan kontrollera händelseutvecklingen. Situationen skall vara så allvarlig att det finns en fara för statens existens, styrelse eller andra motsvarande väsentliga intressen. Den situation som beskrivs "i händelse av krig eller vid en allvarlig internationell spänning som innebär krigsfara" föreligger när en medlemsstat är i krig med ett tredje land. Även krig mellan tredje länder som påverkar en medlemsstat omfattas. Vad som slutligen avses med "de skyldigheter en medlemsstat har tagit på sig i syfte att bevara fred och internationell säkerhet" utvecklas nedan i avsnitt 3.3.2.

⁸ EG-domstolens domar den 19 december 1968 i mål 13/68 Salgoil och den 15 maj 1986 i mål 222/84 Johnston.

I det fall en medlemsstat med stöd av artikel 60.2 i EG-fördraget vidtar ensidiga åtgärder mot ett tredje land i fråga om kapitalrörelser och betalningar får rådet med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen besluta att den berörda medlemsstaten skall ändra eller upphäva sådana åtgärder.

Mot denna bakgrund står det klart att det som huvudregel endast är EG som får besluta om ekonomiska sanktioner mot tredje länder m.fl. Medlemsstaterna får själva fatta sådana beslut endast om en undantagsbestämmelse i EG-fördraget är tillämplig. En förutsättning för att EG skall kunna besluta om ekonomiska sanktioner är dock att EU först har antagit en gemensam ståndpunkt i frågan.

Ett undantag från EG:s behörighet gäller emellertid för handel med vapen, ammunition och krigsmaterial. Medlemsstaterna har med åberopande av artikel 296.2 i EG-fördraget förbehållit sig rätten att fatta beslut om handel med sådan utrustning. Enligt bestämmelserna i den artikeln får varje medlemsstat vidta de åtgärder som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmaterial.

3.2.5 Centro-Com-målet

EG-domstolens mål C-124/95 Centro-Com handlade om genomförandet av ekonomiska sanktioner mot Serbien och Montenegro och möjligheterna för en medlemsstat att besluta om nationella sanktioner. EG hade antagit en sanktionsförordning med stöd av artikel 113 (nu artikel 133) i EG-fördraget med anledning av ett föregående FN-beslut. Sanktionerna omfattade ett förbud mot all export, med undantag av vissa grundläggande basvaror såsom medicinska förnödenheter, och ett finansiellt embargo. Centro-Com var ett italienskt bolag som tilläts att exportera vissa läkemedel till Serbien och Montenegro. Betalning för denna export skulle ske från ett konto som den jugoslaviska nationalbanken hade i London. Centro-Com fick dock inte full betalning på grund av en ändring i Storbritanniens praxis i fråga om frigörande av serbiska medel. Med anledning av uppgifter om att systemet med exporttillstånd missbrukades hade den brittiska regeringen beslutat att uppställa kravet att sådan export skulle ske från Storbritannien. Syftet med den åtgärden var att säkerställa sanktionernas effektivitet. Centro-Com ifrågasatte lagligheten i denna nya praxis

vid brittisk domstol. Bolaget hävdade bl.a. att den stred mot gemenskapsrätten på grund av att EG hade utövat sin exklusiva kompetens i handelsfrågor och att någon ytterligare behörighet inte återstod för medlemsstaterna på det område där sanktionsförordningen hade antagits. Den brittiska domstolen beslutade att inhämta ett förhandsavgörande från EG-domstolen.

Storbritannien hävdade i målet att den ifrågavarande praxisändringen var förenlig med gemenskapsrätten och anförde i huvudsak följande. De omtvistade bestämmelserna hade antagits med stöd av nationell behörighet på utrikes- och säkerhetspolitikens område. Bestämmelser som antas för att fullgöra förpliktelser enligt FN-stadgan är de bästa exemplen på frågor som omfattas av det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Sådana frågor faller utanför EG-fördragets räckvidd. EU-fördraget hade trätt i kraft efter det att EG:s sanktionsförordning hade antagits, men fördraget bekräftade att frågor avseende utrikes- och säkerhetspolitik alltjämt faller utanför EG-fördraget och att de omfattas av medlemsstaternas behörighet. När det gällde EG:s nya befogenheter enligt artiklarna 73g (nu artikel 60) och 228a (nu artikel 301) måste medlemsstaterna givetvis rätta sig efter alla bestämmelser som antas enligt dessa föreskrifter, men antagandet av sådana bestämmelser medför inte att den nationella behörigheten undanröjs på det område som bestämmelserna hänför sig till. Restriktioner för frigörande av eller rörlighet för tillgångar faller inte under området för den gemensamma handelspolitiken och EG-fördraget innehöll inte någon särskild bestämmelse om kapitalrörelser eller betalningar mellan gemenskapen och tredje land vid tiden för sanktionsförordningens antagande. Det var genom Maastrichtfördraget som läget klagjordes genom införandet av artiklarna 73b-73h i EG-fördraget (nu artiklarna 56-60). Storbritannien var enligt FN-stadgan skyldigt att säkerställa ett effektivt genomförande av de bestämmelser som säkerhetsrådet antagit enligt kapitel VII i stadgan. Det föreskrivs i artikel 103 i FN-stadgan att det vid en konflikt mellan medlemmars förpliktelser enligt stadgan och deras förpliktelser enligt någon annan internationell överenskommelse är förpliktelserna enligt stadgan som skall gälla.

I generaladvokatens förslag till avgörande anförde han bl.a. följande, punkterna 40 och 42. "Såsom har angivits har Förenade kungariket hävdats att det hade befogenhet att anta de ifrågavarande bestämmelserna i enlighet med dess nationella behörighet på utrikes- och säkerhetspolitikens område. Det har i själva verket inte

bestritts att medlemsstaterna har haft behörighet på detta område såväl före som efter det att Fördraget om Europeiska unionen trädde i kraft, och att gemenskapen inte har någon generell behörighet att utarbeta en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Det har emellertid inte heller bestritts att nationell behörighet måste utövas i enlighet med reglerna i gemenskapsrätten. Det är inte möjligt att avstå från att tillämpa dessa regler genom att endast hänvisa till utrikes- och säkerhetspolitiska hänsyn. --- Embargoåtgärder är i sig kanske de bästa exemplen på handelspolitiska åtgärder som huvudsakligen syftar till att uppnå utrikespolitiska mål. Det är riktigt att det till följd av de ändringar som har gjorts genom Fördraget om Europeiska unionen (vilka ännu inte hade trätt i kraft vid tidpunkten för omständigheterna i målet) nu finns en särskild rättslig grund i artikel 228a i EG-fördraget för antagande av embargoåtgärder, vilken kompletterats av artikel 73g vad beträffar kapitalrörelser och betalningar. Dessa ändringar kan ha medfört att embargoåtgärder har flyttats från tillämpningsområdet för artikel 113 i fördraget. De visar emellertid också att det är gemenskapen som har behörighet att besluta om sådana åtgärder, och genom att ändringarna uttryckligen anknyter till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik som åsyftas i Fördraget om Europeiska unionen förstärks synsättet att gemenskapen kan besluta om åtgärder som har utrikespolitisk- och säkerhetspolitisk karaktär. Införandet av artikel 228a innebär inte att gemenskapen inte tidigare (såsom den gjorde) kunde införa ekonomiska sanktioner med stöd av artikel 113 i fördraget. Det motsatta förhållandet verkar vara fallet. Genom artikel 228a kodifieras en fast praxis som helt klart är avsedd att ytterligare utvecklas och som nu ges en mer specifik grund i fördraget.”

Generaladvokaten ansåg att Storbritanniens förändrade praxis stred mot gemenskapsrätten och att åtgärderna var godtagbara endast om de enligt artikel 234 i EG-fördraget (nu artikel 307) var nödvändiga för att Storbritannien gentemot icke medlemsländer skulle kunna fullgöra förpliktelser som hade fastställts i avtal som ingicks innan EG-fördraget trädde i kraft eller före Storbritanniens anslutning.

EG-domstolen meddelade dom i målet i enlighet med generaladvokatens förslag till avgörande. Domstolen uttalade att exportfriheten inte bara innebär ett förbud mot kvantitativa restriktioner för export av varor från gemenskapen till tredje land. Den förbjuder också åtgärder som vidtas av medlemsstaterna och som har en

verkan som motsvarar sådana restriktioner, eftersom deras tillämpning kan leda till ett exportförbud. Eftersom betalningen av varorna, vilken utgjorde en väsentlig del av exportförfarandet, begränsades genom Storbritanniens åtgärder, ansåg EG-domstolen att det motsvarade en kvantitativ exportrestriktion.

3.3 EU:s medlemsstaters nationella behörighet

3.3.1 Struktur och huvudprinciper

Avgörande för frågan om medlemsstaternas behörighet när det gäller internationella sanktioner i ett visst fall är huruvida EU har beslutat om en gemensam ståndpunkt eller åtgärd i det aktuella ärendet.

Har EU beslutat om en gemensam ståndpunkt eller åtgärd är den vägledande för medlemsstaternas handlande. Enligt artikel 15 i EU-fördraget skall medlemsstaterna se till att deras nationella politik överensstämmer med en gemensam ståndpunkt. Gemensamma åtgärder är enligt artikel 14 i EU-fördraget förpliktande för medlemsstaterna vid deras ställningstaganden och handlande. Om frågan faller under EG:s kompetens, vilket är fallet med ekonomiska sanktioner, är medlemsstaterna i princip förhindrade att besluta om åtgärder.

I det fall EU inte har fattat något beslut torde varje medlemsstat ha rätt att besluta om sanktioner, så länge frågan inte faller under EG:s behörighet. Några allmänna begränsningar finns dock i EU-fördraget. I artikel 11 punkt 1 fastslås att EU skall fastställa och genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik som omfattar alla områden inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Enligt punkt 2 skall medlemsstaterna aktivt och förbehållslöst stödja unionens utrikes- och säkerhetspolitik i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet. Vidare stadgas att medlemsstaterna skall arbeta tillsammans för att förstärka och utveckla sin ömsesidiga politiska solidaritet. De skall avstå från varje handling som strider mot unionens intressen eller kan minska dess effektivitet som en sammanhållande kraft i de internationella relationerna. Medlemsstaterna skall också enligt artikel 16 inom rådet informera varandra och samråda med varandra om alla utrikes- och säkerhetspolitiska frågor av allmänt intresse för att säkerställa att unionens inflytande utövas så effektivt som möjligt genom ett konvergent uppträdande. Dessa

bestämmelser innebär således att medlemsstaterna bör fatta beslut om sanktioner gemensamt och att, om de agerar på egen hand, deras handlande inte får stå i strid med EU:s politik. Det sagda medför att utrymmet för nationella åtgärder på området är mycket begränsat.

Områden som faller utanför EG:s kompetens och där alltså medlemsstaterna, med de betydande inskränkningar som nämnts, i och för sig torde kunna vidta nationella åtgärder är allt utom ekonomiska sanktioner. Det gäller alltså sanktioner i fråga om diplomatiska förbindelser, resande och transporter, telekommunikationer och annan informationsöverföring, sport- och kulturutövning. Som beskrivits ovan i avsnitt 3.2.4 har medlemsstaterna med stöd av artikel 296 punkt 2 i EG-fördraget också förbehållit sig rätten att fatta beslut om handel med vapen, ammunition och krigsmaterial.

Frågor vid sidan av ekonomiska sanktioner i egentlig bemärkelse som har ansetts falla under EG:s kompetens och i vilka EG genomfört sanktioner är förbud mot leverans och försäljning av tekniskt bistånd, mäklari och andra tjänster som avser militär verksamhet (se t.ex. rådets förordning (EG) nr 174/2005 om införande av restriktioner på tillhandahållande av bistånd som rör militär verksamhet till Elfenbenskusten).

Om sanktionerna ligger inom ett område som omfattas av EG:s kompetens måste utgångspunkten vara att en medlemsstat endast får anta nationella regler under de villkor och förutsättningar som EG-fördraget och eventuell sekundärrätt uppställer. De bestämmelser i artikel 60.2 och artikel 297 i EG-fördraget som ger en medlemsstat rätt att i vissa fall själv besluta om ekonomiska sanktioner mot tredje land avser undantagssituationer. En restriktiv tillämpning har förutsatts. Om sådana nationella sanktioner skulle avse kapitalrörelser och betalningar får rådet med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen besluta att den berörda medlemsstaten skall ändra eller upphäva åtgärderna. Vidare får kommissionen eller en annan medlemsstat vända sig direkt till EG-domstolen. Möjligheten för en medlemsstat att med stöd av artikel 58.1b besluta om ekonomiska sanktioner är också begränsad på sätt som följer av bestämmelserna i fördraget och EG-domstolens praxis.

3.3.2 EU:s medlemsstaters skyldigheter mot FN

Medlemsstaternas skyldighet mot FN att vidta åtgärder för att bevara fred och internationell säkerhet är av avgörande betydelse när det gäller internationella sanktioner. Den situationen kan tänkas uppstå att EU:s medlemsstater är skyldiga att vidta sanktionsåtgärder som har beslutats av FN och att EU eller EG på grund av oenighet eller någon annan orsak ändå inte agerar. Det kan handla om ekonomiska sanktioner som i och för sig faller under EG:s kompetens.

Artikel 103 i FN-stadgan har följande lydelse:

In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail.

Denna bestämmelse innebär att EU-staternas förpliktelser enligt FN-stadgan går före deras förpliktelser enligt EG- och EU-fördragen. Det bekräftas också genom bestämmelserna i artikel 307 i EG-fördraget. Den föreskriver att de rättigheter och förpliktelser som följer av avtal som ingåtts före den 1 januari 1958 mellan å ena sidan en eller flera medlemsstater och å andra sidan ett eller flera tredje länder eller, för stater som ansluter sig senare, före tidpunkten för deras anslutning, inte skall påverkas av bestämmelserna i fördraget. EU:s medlemsstater har alla varit medlemmar i FN innan de blev medlemmar i EG eller EU.

I Centro-Com-målet uttalade EG-domstolen att bestämmelserna i artikel 234 (nu artikel 307) syftar till att i överensstämmelse med folkrättsliga grundsatser precisera att fördragets tillämpning inte påverkar den berörda medlemsstatens åtaganden att dels respektera tredje lands rättigheter enligt tidigare avtal, dels fullgöra motsvarande förpliktelser. Domstolen fastslog att det ankommer på den nationella domstolen, och inte på EG-domstolen, att inom ramen för en begäran om förhandsavgörande pröva vilka förpliktelser som den berörda medlemsstaten åläggs enligt ett tidigare ingånget internationellt avtal och bestämma gränserna för detta avtal på ett sådant sätt att det fastställs i vilken mån dessa förpliktelser utgör hinder för att tillämpa de ifrågavarande bestämmelserna i gemenskapsrätten.

Förstainstansrätten har i mål T 306/01 uttalat att EG på grund av EG-fördraget är bunden av skyldigheterna i FN-stadgan på samma

sätt som dess medlemmar. EG får alltså varken åsidosätta de skyldigheter som åligger medlemsstaterna enligt FN-stadgan eller hindra att medlemsstaterna fullgör dessa. EG är dessutom skyldigt att anta de bestämmelser som är nödvändiga för att medlemsstaterna skall kunna fullgöra dessa skyldigheter. Detta sammanhänger med att medlemsstaterna har överlåtit lagstiftningskompetens till EG.

Om den situationen ändå skulle uppstå att EU eller EG inte kan agera med anledning av ett FN-beslut om sanktioner som förutsätter att vissa åtgärder vidtas, så kan EU:s medlemsstater agera på egen hand, även om det är fråga om ekonomiska sanktioner som faller under EG:s kompetens. Det gäller oberoende av den reglering i artiklarna 58, 60 och 297 i EG-fördraget, som tillerkänner medlemsstaterna en begränsad rätt att vidta ensidiga nationella åtgärder. Den här berörda situationen torde falla utanför dessa artiklars tillämpningsområden. Rådet torde i sådana fall inte heller ha någon befogenhet att upphäva en medlemsstats åtgärder.

En annan situation som kan tänkas uppstå är att EU och EG i och för sig agerar med anledning av ett FN-beslut men att olika meningar uppkommer om vad FN-beslutet innebär. Då uppstår frågan i vilken utsträckning medlemsstaterna kan vidta åtgärder parallellt med EU och EG för att genomföra sanktionerna. De åtgärder som beslutats av EU och EG kan av en eller flera medlemsstater anses vara både mer och mindre omfattande än vad FN-beslutet stipulerar.

I Centro-Com-målet anförde generaladvokaten i sitt förslag till avgörande att den omständigheten att embargoåtgärder genomfördes genom en gemenskapsförordning delvis har sin grund i en strävan att säkerställa ett enhetligt genomförande av sådana åtgärder. Han anförde vidare att tolkningen av en av gemenskapens rättsakter beror på dess syften, dess lydelse och dess sammanhang. Att rättsakten är av utrikes- och säkerhetspolitisk karaktär kan därför vara av betydelse för tolkningen av den, men innebär i princip inte att medlemsstaterna har ett större handlingsutrymme. EG-domstolen uttalade att sanktionsförordningen syftade till att på ett enhetligt sätt inom hela gemenskapen genomföra vissa aspekter av de sanktioner som beslutats av FN:s säkerhetsråd och att den angav på vilka villkor som export av läkemedel var tillåten till Serbien. Dessa villkor var att sanktionskommittén hade underrättats om exporten och att exporttillstånd hade utfärdats av medlemsstaternas behöriga myndigheter. Eftersom en effektiv tillämpning av sanktionerna kunde säkerställas genom tillståndsförfarandet i

respektive medlemsstat var Storbritanniens åtgärder inte förenliga med gemenskapsrätten.

Mot bakgrund av det anförda finns det grund för att hävda att en medlemsstat inte kan vidta ensidiga åtgärder för att genomföra ett sanktionsbeslut därför att den anser att de åtgärder som har beslutats av EG eller EU är mer eller mindre omfattande än vad FN-beslutet stipulerar. Det är visserligen den nationella domstolen som har att göra prövningen enligt artikel 307 i EG-fördraget, men det bör rimligen ske mot bakgrund av den tolkning som skall göras av de relevanta bestämmelserna i gemenskapsrätten.

3.3.3 Tillfälliga nationella åtgärder

Som beskrivs i kap. 4.4.5 kan EG:s genomförande av FN:s säkerhetsråds resolutioner och beslut från dess sanktionskommittéer inte genomföras utan fördröjning. Det beror på att texterna i resolutioner och beslut först måste översättas till de officiella EU-språken. Det medför att det dröjer ett antal dagar innan EG kan besluta om att genomföra sanktionerna. Särskilt i fråga om resolutioner som föreskriver frysning av tillgångar, där kravet på snabbhet måste ställas högt, är en sådan fördröjning besvärande.

I 1267-regimen brukar det gå tre till fem dagar från det att 1267-kommittén listar någon till dess EG hinner agera. Under den tiden – när namnen på en sanktionslista har publicerats i New York men inga sanktioner ännu har genomförts i EU - kan de personer som avses med FN-beslutet förfoga fritt över sina tillgångar i banker m.m. inom EU. Av ministerrådets riktlinjer för genomförande och utvärdering av restriktiva åtgärder framgår att varje medlemsstat kan överväga möjligheten av tillfälliga nationella åtgärder enligt artikel 60.2 i EG-fördraget för att bemästra denna situation. Det tillämpliga undantaget är då att det är fråga om åtgärder som en medlemsstat kan se sig tvungen att vidta för att fullgöra de skyldigheter den har tagit på sig i syfte att bevara fred och internationell säkerhet.

3.4 Förutsättningarna enligt regeringsformen för överlåtelse av lagstiftningskompetens till EG

Sverige har överlåtit lagstiftningskompetens till EG med stöd av bestämmelserna i 10 kap. 5 § regeringsformen (RF). I lagrummets första stycke stadgas att riksdagen inom ramen för samarbetet i EU kan överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statskicket (jfr. 1 kap. RF). En sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelser sker motsvarar det som ges i RF och i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Med motsvarande skydd skall förstås att de båda rättighetsskyddssystemen skall stå i nivå med varandra men att de inte behöver vara identiska till alla delar.

Internationella sanktioner i form av frysning av tillgångar och tillhandahållandeförbud som träffar enskilda som är misstänkta för terrorism och finansiering av internationell terrorism har satts ifråga med hänvisning till bestämmelserna i Europakonventionen. Det är främst principerna om rätten till en rättlig och rättvis prövning och skyddet för egendom som har åberopats.

Ett beslut av EU och EG om frysning av tillgångar har ofta sin grund i ett motsvarande FN-beslut. I t.ex. 1267-regimen fastställer en sanktionskommitté under säkerhetsrådet listor över de personer och organisationer som skall omfattas av säkerhetsrådets beslut om frysning av tillgångar. Den svenska regeringen har konstaterat att 1267-kommitténs arbete visat allvarliga brister när det gäller rätts-säkerheten för enskilda och föreslagit flera förbättringar i detta avseende. Samtidigt har regeringen slagit fast att det är en självklarhet att Sverige lojalt iakttar FN-resolutioner och att det får anses uteslutet att regeringen skulle vidta några åtgärder som innebär att vårt land inte uppfyller sina förpliktelser enligt säkerhetsrådets beslut⁹.

EU och EG är inte bundna av Europakonventionens bestämmelser annat än i den utsträckning som dess principer kommer till uttryck i gemenskapsrätten. I artikel 6 punkt 2 i EU-fördraget stadgas att unionen som allmänna principer för gemenskapsrätten skall respektera de grundläggande rättigheterna, som de garanteras i Europakonventionen, och som följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. EG-domstolen har också genom sin praxis utvecklat det gemenskapsrättsliga fri- och rättig-

⁹ 2001/02:KU 20

hetskyddet på ett sätt som i betydande utsträckning motsvarar det som Europakonventionen innehåller. Vid Europeiska rådets möte i Nice i december 2000 antogs en fri- och rättighetsstadga för unionen. Stadgan som är en inte juridiskt bindande deklARATION, innehåller en katalog över både politiska och sociala rättigheter som unionen erkänner. Den har nu arbetats in som en särskild del i det konstitutionella fördraget.

Om EU, självständigt eller med anledning av ett föregående FN-beslut, antar en gemensam ståndpunkt för att genomföra finansiella sanktioner vilkas innehåll kan anses strida mot Europakonventionens eller RF:s bestämmelser uppkommer frågan om EG, mot bakgrund av det förbehåll som finns i 10 kap. 5 § RF, kan genomföra sanktionerna i en EG-förordning med bindande verkan för Sverige. Frågan måste besvaras jakande om EG håller sig inom ramen för den kompetens som har överlåtits eftersom EG-rätten har företräde även framför nationella grundlagsbestämmelser. Förbehållet i 10 kap. 5 § RF skall iakttagas av riksdagen vid varje tillfälle när lagstiftningskompetens överläts till EG, men har ingen begränsande verkan för EG när så väl har skett. Endast om EG fattar beslut som ligger utanför det område där beslutanderätt har överlåtits är beslutet ogiltigt.¹⁰

3.5 Det konstitutionella fördraget

Det konstitutionella fördraget är avsett att ersätta EU- och EG-fördragen. Om det genomförs med den utformning det har i det nu föreliggande förslaget kommer EU att bli en juridisk person med rättskapacitet. Pelarstrukturen kommer att upphöra.

Alla bestämmelser om EU:s yttre åtgärder har samlats i avdelning V i fördraget. Kap. II i avdelning V innehåller bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. EU får en utrikesminister med uppgift att samordna alla de utrikespolitiska åtgärderna. Enhällighet skall också fortsättningsvis vara huvudregeln vid beslut på detta område.

Kap. V innehåller en artikel – III:322 - med rubriken ”Restriktiva åtgärder”. Det är bestämmelserna om ekonomiska sanktioner i artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget som har sammanförts i denna artikel. I artikel III:322 finns också en ny rättslig grund för ekonomiska sanktioner mot personer och icke-statliga grupper. Det

¹⁰ Se bet. 1993/94:KU21, s 29 och bet. 2003/04:KUU1, s 51

innebär att samarbetet enligt det nya fördraget inte kräver anknytning till ”tredje land”.

I artikel III:322 punkt 1 stadgas följande. Om det i ett europeiskt beslut som har antagits i enlighet med kap. II föreskrivs att de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett tredje land skall avbrytas eller begränsas, skall rådet på gemensamt förslag av unionens utrikesminister och kommissionen anta de europeiska förordningar eller beslut som behövs. För ett sådant beslut krävs kvalificerad majoritet. Rådet skall underrätta Europaparlamentet om detta. Enligt punkt 2 får rådet i enlighet med förfarandet i punkt 1 anta restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, mot grupper eller mot enheter som inte är stater, om detta föreskrivs i ett europeiskt beslut som har antagits i enlighet med kap. II. I punkt 3 föreskrivs att de akter som avses i denna artikel skall innefatta nödvändiga bestämmelser om rättsliga garantier.

Artikel III:322 ger således EU behörighet att besluta om ekonomiska sanktioner mot personer och icke-statliga grupper som saknar en direkt anknytning till regimen i ett visst tredje land. Bestämmelserna utgör en kodifiering av den praxis som i dag innebär att sådana sanktionsbeslut antas med artikel 308 i EG-fördraget som grund vid sidan av artiklarna 60 och 301. En begränsning följer av att det skall vara fråga om en yttre åtgärd och att ett beslut enligt artikel III:322 kräver ett föregående beslut inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

I det konstitutionella fördraget finns ingen motsvarighet till artikel 60.2 i EG-fördraget. Medlemsstaternas rätt att med stöd av det undantaget besluta om ensidiga nationella sanktioner upphör således genom det konstitutionella fördraget. Det kommer emellertid i praktiken inte att innebära någon större skillnad mot vad som gäller i dag enligt EU- och EG-fördragen, eftersom medlemsstaternas rätt att vidta ensidiga nationella åtgärder på detta område redan är begränsad.

Artikel 307 i EG-fördraget har sin motsvarighet i artikel III:435 i det konstitutionella fördraget. När det gäller förhållandet till FN stadgas i artikel III:292 att unionens åtgärder på den internationella arenan skall utgå från bl.a. respekt för principerna i FN-stadgan. Enligt artikel III:305 skall medlemsstaterna samordna sitt uppträdande inom internationella organisationer och enligt artikel III:327 skall unionen upprätta samarbete i alla lämpliga former med FN:s organ och dess fackorgan. Reglerna förefaller utgå i från att EU alltid skall agera med anledning av ett FN-beslut om ekonomiska

sanktioner. Om det av någon orsak inte skulle inträffa kan dock EU:s medlemsstater fortfarande, i enlighet med det under 3.3.2 förda resonemanget, vidta egna åtgärder enligt artikel III:435 i det konstitutionella fördraget.

På området för EU:s inre politik och åtgärder har i artikel III:160 i det konstitutionella fördraget tillskapats en ny rättslig grund för ekonomiska sanktioner mot personer och icke-statliga grupper i syfte att förebygga och bekämpa terrorism. Bestämmelserna, som inte är kopplade till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, har tillkommit för att EU skall kunna vidta frysningsåtgärder mot terrorism även mot bakgrund av målen för politikområdet rättsliga och inrikes frågor (artikel III:257 i det konstitutionella fördraget). Därigenom kan frysningsåtgärder vidtas även mot de EU-interna terroristerna. En skillnad mot artikel III:322 är att bestämmelserna i artikel III:160 endast avser kapitalrörelser och betalningar, dvs. finansiella sanktioner. Bestämmelserna återfinns i kap. I som handlar om den inre marknaden och i dess avsnitt 4, Kapital och betalningar. I artikel III:160 stadgas att om det är nödvändigt för att uppnå målen på området för frihet, säkerhet och rättvisa, när det gäller att förebygga och bekämpa terrorism och därmed sammanhängande verksamhet, skall det i europeiska lagar fastställas en ram för administrativa åtgärder i fråga om kapitalrörelser och betalningar. Åtgärderna kan avse frysning av tillgångar, finansiella medel eller ekonomiska vinster som tillhör, ägs eller innehas av fysiska eller juridiska personer, av grupper eller av enheter som inte är stater. Rådet skall på förslag av kommissionen anta europeiska förordningar eller beslut för att genomföra de europeiska lagar som avses. De akter som avses i denna artikel skall också innefatta nödvändiga bestämmelser om rättsliga garantier.

3.6 Sammanfattning

Det ligger i sakens natur att sanktioner som syftar till att hindra eller motverka hot mot freden ofta kräver en internationell eller rent av global uppslutning för att få full eller tillräcklig effekt. Av det ovan sagda framgår också att regelverket har utvecklats så att utrymmet för nationella svenska åtgärder på området för internationella sanktioner numera är starkt begränsat. Den omständigheten att EU i dagsläget saknar behörighet att besluta om sanktioner

mot s.k. interna terrorister innebär emellertid att det finns ett behov av lagstiftning i medlemsstaterna.

EU har också undantagit 1267-regimens målgrupper – talibanerna, al Qaida och Usama bin Ladin samt personer m.m. som har samröre med dessa – från de namnlistor som upprättas för att tillgodose 1373-regimens krav på frysning av egendom som tillhör terrorister eller terroristgrupper i allmänhet. Det finns skäl att väcka frågan om detta skapar ett behov av och utrymme för nationell svensk lagstiftning. Dessa frågor diskuteras närmare i kap. 5.

Vidare skapar den långsamma processen inom EU en fördröjning i genomförandet av FN-sanktionerna som föranleder att svensk lagstiftning som möjliggör interimistiska beslut om frysning bör övervägas. Kap. 7 innehåller utredningens överväganden om och förslag till bl.a. en sådan ändring i sanktionslagen.

4 Riktade sanktioner som verktyg i kampen mot terrorism

I detta kapitel beskrivs närmare de två huvudsakliga sanktionsregimer under FN:s säkerhetsråd som syftar till att bekämpa och motverka terrorism och terrorfinansiering, nämligen de som brukar betecknas som 1267-regimen och 1373-regimen. Också EU/EG:s hantering av dessa sanktionsregimer redovisas. De aktuella resolutionerna och EG-rättsakterna återfinns i sin helhet i bilaga 2. Avsikten med redovisningen är att ge en bild av hur de två sanktionsregimerna har tillkommit och utvecklats, hur de har genomförts i EU och i vårt land samt vilka problem som är förknippade med genomförandet. För den del av utredningens uppdrag som avser rättssäkerhetsproblematiken är det av särskild vikt att beakta skillnaderna mellan de två regimerna. Hur 1373-regimen bör genomföras i Sverige behandlas mer ingående i kap. 5.

4.1 Inledning

I augusti 1998 utsattes de amerikanska ambassaderna i Nairobi och Dar-es-Salaam så gott som samtidigt för terroristattentat. Ambassadbyggnaderna sprängdes och många människor dödades och skadades. Dessa attentat har beskrivits som de första utslagen av en ny typ av terrorism, som inte är knuten till situationen i ett visst land eller till en viss konflikthärd utan snarare riktas mot det västerländska eller amerikanska inflytandet över främst Mellanöstern.

Den amerikanska presidentadministrationen pekade omgående ut exilsaudiern Usama bin Ladin som ansvarig för ambassadsprängningarna. Usama bin Ladin, som är grundare av det islamistiska terrornätverket al-Qaida, hade år 1998 utfärdat en fatwa (förklaring eller utlåtande) som uppmanade till heligt krig mot USA. De motåtgärder som vidtogs från amerikansk sida efter ambassadbombningarna bestod i att bomba dels vissa byggnader i Sudan, som ansågs höra till en kemisk fabrik med anknytning till terrorister, dels

vad som uppgavs vara träningsläger för terrorister i Afghanistan. Ambassadbombningarna föranledde också internationella motåtgärder inom ramen för FN. Säkerhetsrådet fördömde omedelbart dåden.

I resolution 1193 (1998) om inbördeskriget i Afghanistan konstaterade säkerhetsrådet att terrorister uppehöll sig i detta land. Säkerhetsrådet krävde att alla parter i striderna skulle avhålla sig från att skydda terrorister och från att tillåta träningsläger för dessa. I en senare resolution, 1214 (1998), upprepade och precisade säkerhetsrådet sin kritik till att avse främst talibanerna, vilka ansågs ge terrorister en fristad och tillåta träningsläger för terrorister. Säkerhetsrådet fastslog att undertryckandet av internationell terrorism är grundläggande för att bevara internationell fred och säkerhet och krävde att talibanerna skulle upphöra med sitt stöd till internationella terrorister och deras organisationer.

Det finns inte någon internationellt accepterad definition av terrorism eller av vad som är att anse som terroristhandlingar. Medlemsstaterna i FN har inte kunnat enas om hur begreppet skall definieras. Det arbete som bedrivits på området sedan 1960-talet har i stället koncentrerats på att utarbeta speciella konventioner med krav på kriminalisering av särskilda brottsliga handlingar, som t.ex. flygplanskapning. EU har däremot, bl.a. i ett rambeslut 2003 om bekämpande av terrorism, antagit en definition av "terroristhandling". I svensk lagstiftning finns en definition av terroristbrott i 3 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, vilken bygger på innehållet i det nämnda rambeslutet, se kap. 5.2.2.

4.2 Sanktioner enligt resolutioner av FN:s säkerhetsråd

4.2.1 Resolution 1267 (1999) och 1269 (1999)

I oktober 1999 beslutade säkerhetsrådet genom resolution 1267 att införa internationella sanktioner mot talibanregimen i Afghanistan. Stora delar av Afghanistans territorium kontrollerades då av talibanerna. I resolutionen konstaterade säkerhetsrådet att talibanerna tillät Usama bin Ladin och hans följeslagare att använda afghansk mark för att understödja terroristaktioner och att talibanernas agerande utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet. Talibanerna uppmanades att omedelbart upphöra att ge internationella

terrorister en fristad och att utlämna Usama bin Ladin till USA eller till ett land där han kunde arresteras och ställas inför rätta. Påbuden om sanktioner innebar att varje medlemsstat skulle avbryta luftfartsförbindelserna med talibanerna, frysa deras pengar och andra finansiella tillgångar och se till att inga medel gjordes tillgängliga för dem.

Genom resolution 1267 etablerades också en sanktionskommitté som bestod av representanter för alla säkerhetsrådets medlemsstater. Sanktionskommitténs uppgift var från början bl.a. att övervaka sanktionernas genomförande, bevilja undantag från sanktionerna av humanitära skäl i vissa fall och rapportera till säkerhetsrådet. Sanktionskommittén kallas i det följande 1267-kommittén.¹

Ett par dagar efter antagandet av resolution 1267 antog säkerhetsrådet också resolution 1269, som var generellt utformad och riktad mot terrorism i allmänhet. I denna resolution uppmanades alla stater att fullt ut genomföra de internationella konventioner mot terrorism till vilka de anslutit sig och snabbt överväga en anslutning till de konventioner på området som utarbetats eller förbereddes och till vilka de inte var anslutna. Vidare skulle alla stater bl.a. förebygga terroristhandlingar och eliminera förberedelser eller finansiering av dem samt se till att de som planerade eller finansierade sådana handlingar åtalades eller utlämnades.

4.2.2 Resolution 1333 (2000) och 1363 (2001)

I december 2000 antog säkerhetsrådet resolution 1333 som innebar att sanktionerna i resolution 1267 utvidgades. Säkerhetsrådet upprepade att talibanernas underlåtenhet att efterkomma tidigare krav från säkerhetsrådets sida utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet. Talibanerna kontrollerade alltjämt stora delar av Afghanistans territorium. Sanktionerna mot talibanerna utvidgades på så sätt att de även kom att omfatta ett vapenembargo, förbud mot teknisk assistans och träning i fråga om militär verksamhet, begränsningar av diplomatiska förbindelser samt ett flygembargo. Genom resolution 1333 beslutade rådet dessutom att sanktioner skulle genomföras mot Usama bin Ladin och al-Qaida-nätverket samt mot personer och enheter med anknytning till (associated with) dem. Resolutionen föreskrev att alla stater utan dröjsmål

¹ Security Council Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities.

skulle frysa konton och andra finansiella tillgångar som tillhörde Usama bin Ladin, al-Qaida eller de personer och enheter med anknytning till dem som utpekats av 1267-kommittén. I resolution 1333 utvecklade säkerhetsrådet också instruktionen till 1267-kommittén, som fick i uppdrag att föra en kontinuerligt uppdaterad lista över de individer och enheter som skulle anses ha anknytning till Usama bin Ladin och al-Qaida, och vilkas tillgångar alltså skulle frysas. Listan skulle baseras på information från stater och regionala organisationer. Resolutionen innebar också att det blev förbjudet att ställa tillgångar till dessa personers eller enheters förfogande. Åtgärderna tidsbegränsades till ett år; därefter skulle säkerhetsrådet besluta om sanktionerna skulle förlängas.

Genom resolution 1363 (2001) tillsattes också en övervakningskommitté (Monitoring Group) med uppgift att bl.a. kontrollera vilka åtgärder som vidtogs av de enskilda staterna.

De internationella sanktioner som beskrivits i detta avsnitt och avsnitt 4.2.1 tillkom alltså före terroristattackerna i USA den 11 september 2001. En tidigare händelse förknippad med terrorism, som dock inte föranledde några särskilda åtgärder från FN:s sida, var attacken mot den amerikanska jagaren USS Cole den 12 oktober 2000 i Yemen, varvid ett antal amerikanska sjömän dödades och skadades. Attacken utfördes av två förmodade självmordsbombare när fartyget stannat för att tanka i Adens hamn. Den utredning som genomfördes av amerikanska myndigheter efter attacken visade på kopplingar mellan attentatsmännen och Usama bin Ladin samt al-Qaida.

4.2.3 Resolution 1368 (2001) och 1373 (2001)

Den 11 september 2001 genomfördes i USA de värsta och mest spektakulära terroristattackerna i modern tid. Enligt den officiella 11-septemberkommissionens rapport utfördes självmordsattackerna av 19 män med kopplingar till Usama bin Ladin och al-Qaida. Attentatsmännen kapade fyra amerikanska passagerarplan, varav två flögs in i World Trade Centers tvillingtorn på Manhattan i New York. Det tredje planet flögs in i det amerikanska försvarshögkvarteret Pentagon i Washington DC men det fjärde planet nådde aldrig sitt mål utan störtade i Pennsylvania. World Trade Centers två torn kollapsade liksom fem andra byggnader och flera tunnelbanestationer på Manhattan. Omkring 3 000 människor dödades i

attackerna. I oktober 2004 sände TV-kanalen Al-Jazira ett videoband med Usama bin Ladin där han tog på sig ansvaret för attackerna.

Dagen efter terroristattackerna uttalade FN:s säkerhetsråd genom resolution 1368 (2001) sitt starka fördömande av handlingarna och fastslog att rådet betraktade sådana handlingar som ett hot mot internationell fred och säkerhet. I resolutionen uppmanades alla stater att samarbeta för att ställa gärningsmännen, anstiftarna och finansierarna inför rätta. Säkerhetsrådet uppmanade staterna att fullt ut genomföra de relevanta internationella anti-terroristkonventionerna på området liksom säkerhetsrådets resolutioner, särskilt resolution 1269 (1999). Rådet betonade vidare sin beredskap att vidta alla nödvändiga åtgärder för att besvara terroristattackerna av den 11 september 2001 och för att bekämpa alla former av terrorism i enlighet med rådets ansvar under FN-stadgan.

Säkerhetsrådet erkände också den individuella och kollektiva rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan. Erkännandet innebar en förändring av den dessförinnan gängse tolkningen av FN-stadgan. FN, som tidigare hade betraktat internationell terrorism i huvudsak som en kriminell handling, ansåg nu att terroristattackerna utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet som utlöste självförsvarsrätten.

Ett par veckor senare antog säkerhetsrådet resolution 1373 om åtgärder mot finansiering och förberedelse av terroristhandlingar. Syftet med denna resolution är att bekämpa terrorismen genom att identifiera och eliminera dess finansieringskällor. Till skillnad mot resolution 1267 och de resolutioner som är anslutna till den riktas resolution 1373 mot terrorism och terrorister i allmänhet, oavsett geografisk tillhörighet. Resolution 1373 föreskriver en rad åtgärder som alla stater skall vidta för att bekämpa internationell terrorism generellt. Efter tillkomsten av denna resolution har det talats om två sanktionsregimer i den internationella kampen mot terrorismen, dels 1267-regimen som gäller åtgärder mot talibanerna, Usama bin Ladin, al-Qaida och med dem associerade personer, dels 1373-regimen, som avser alla terrorister.

Resolution 1373 föreskriver i huvudsak att alla stater skall kriminalisera allt uppsåtligt tillhandahållande och insamlande av kapital som görs i avsikt eller med vetskap om att det skall användas för terroristhandlingar. Vidare krävs att tillgångar och ekonomiska resurser skall frysas om de tillhör personer som begår, deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar. Detsamma skall

gälla tillgångar i företag och liknande juridiska personer som ägs eller kontrolleras av sådana personer samt tillgångar hos personer som verkar på sådana personers eller enheters vägnar eller under deras ledning. Staterna skall också förhindra att kapital, ekonomiska tillgångar eller resurser eller finansiella tjänster görs tillgängliga för sådana personer.

Genom resolution 1373 etablerades också en sanktionskommitté som består av representanter för säkerhetsrådets 15 medlemsstater. Sanktionskommittén (Counter-Terrorism Committee, CTC) har uppgiften att övervaka resolutionens genomförande. Till skillnad från 1267-kommittén har CTC inte fått uppdraget att föra någon sanktionslista.

Den amerikanska presidentadministrationen betraktade terroristattacker den 11 september 2001 som krigshandlingar och förklarade krig mot terrorismen. Den 7 oktober 2001 inledde USA och dess allierade en invasion av det talibanstyrda Afghanistan, som ansågs ha samröre med al-Qaida. Målen för invasionen var att förstöra al-Qaidas baser och gripa Usama bin Ladin samt att avsätta talibanregimen. Den rättsliga grunden för krigsinsatsen var inte ett beslut i FN:s säkerhetsråd utan rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan. Självförsvarsrätten åberopades senare också som grund för invasionen av Irak i mars 2003.

4.2.4 Resolution 1390 (2002)

Ett par månader efter USA:s invasion i Afghanistan var talibanregimen avsatt och gerillabaserna till synes förstörda. Usama bin Ladin var emellertid inte infångad. I januari 2002 antog säkerhetsrådet resolution 1390 om situationen i Afghanistan, där rådet konstaterade att Usama bin Ladins och al-Qaidas verksamhet fortsatte. Genom resolution 1390 anpassades sanktionerna till utvecklingen i Afghanistan på så sätt att de inte längre var knutna till Afghanistan eller till någon stat eller något territorium utan till de personer och enheter som tagits upp på 1267-kommitténs lista. Det beslutades att föreskrifterna i resolutionerna 1267 och 1333 i huvudsak skulle äga fortsatt giltighet samt att sanktionslistan i fortsättningen skulle föras under resolution 1390. 1267-kommittén fick i uppdrag att ständigt aktualisera sin lista över personer och enheter vilkas tillgångar skulle frysas.

Sanktionsåtgärderna enligt resolution 1333 var tidsbegränsade till ett år, vilket innebar att de skulle löpa ut automatiskt om inte beslutet förlängdes av säkerhetsrådet. Sanktionsåtgärderna enligt resolution 1390 är inte begränsade så att de skall upphöra efter en viss tid. Det föreskrivs i stället att säkerhetsrådet skall se över åtgärderna efter ett år. Vidare föreskrivs att listan över personer som skulle omfattas av sanktionerna skall uppdateras på grundval av relevant information och att sanktionskommittén skall anta de riktlinjer och kriterier som behövs för att underlätta genomförandet av sanktionerna. Genom resolution 1390 införs också inresestrukturer och förbud att tillhandahålla personerna på listan vapen eller teknisk assistans och träning i fråga om militär verksamhet.

4.2.5 Resolution 1452 (2002)

I resolution 1452 beslutade säkerhetsrådet om vissa undantag av humanitära skäl från frysning av tillgångar i 1267-regimen. Enligt resolution 1267 kunde sanktionskommittén i enskilda fall bevilja undantag från sanktionerna för humanitära behov. Enligt resolution 1452 skall föreskrifterna om frysning av tillgångar enligt resolutionerna 1267 och 1390 inte tillämpas i fråga om tillgångar som den berörda medlemsstaten har fastställt vara a) nödvändiga för grundläggande utgifter, innefattande bl.a. betalning av livsmedel, hyra eller lån, mediciner och läkarvård, skatter och försäkringspremier eller b) nödvändiga för extraordinära utgifter. En medlemsstat kan frigöra frysta tillgångar för de under a) angivna ändamålen under förutsättning att ett meddelande om beslutet sänds till 1267-kommittén och att kommittén inte ger ett negativt besked inom 48 timmar från det att meddelandet avsändes. För att frigöra tillgången för extraordinära utgifter krävs kommitténs godkännande.

Resolution 1452 gäller enligt sin ordalydelse endast för 1267-regimen, men medlemsstaterna anmodas att beakta bedömningarna i resolutionen vid genomförandet av resolution 1373. Principerna bör alltså även gälla i 1373-regimen.

4.2.6 Senare händelser

Efter terroristattacker i USA den 11 september 2001 har ytterligare terroristattentat utförts i olika delar av världen. Attentaten har fördömts av FN:s säkerhetsråd, varvid rådet hänvisat till sina tidigare ovan redovisade resolutioner. Några av de allvarligaste attentaten är bombdåden på Bali i oktober 2002 och i Madrid i mars 2004, gisslandramat i Beslan i september 2004 och bombdåden i London i juli 2005. Många människor dödades och skadades vid dessa attentat. Därtill skall läggas ett otal terroristattentat i Irak efter USA:s intåg i landet 2003.

Bombdådet på Bali kopplades snabbt till Jemaah Islamiyah, en islamistgrupp med band till al-Qaida. Även attentaten i Madrid och London, som genomfördes på pendel- respektive tunnelbanetåg, misstänks ha utförts av grupper med kopplingar till al-Qaida. Vid gisslandramat i Beslan i Nordossetien tog beväpnade terrorister flera hundra skolbarn och vuxna som gisslan i en skola. Dramat upplöstes den tredje dagen genom en eldstrid mellan terroristerna och ryska säkerhetsstyrkor. Enligt officiell rysk information omkom 344 civila, varav 186 barn. Den tjetjenska rebelledaren Shamil Basajev och den grupp han ledde tog på sig ansvaret för dådet. I Irak är det exiljordaniern Abu Musab al-Zarqawi och hans grupp "al-Qaida i Irak" som tros ligga bakom flertalet stora terroristattentat.

4.3 1267-kommitténs arbete

I mars 2001 utfärdade 1267-kommittén en första lista över personer och enheter vars tillgångar skulle frysas enligt resolution 1267 och 1333. Listan har därefter reviderats vid upprepade tillfällen. Ändringar i listan kan föreslås av stater och regionala organisationer. Beslut i kommittén - även beslut att ta bort namn från listan - kräver enhällighet. Beslutsförfarandet en s.k. silent procedure, är sådant att ett förslag till ändring i listan cirkuleras mellan medlemmarna i kommittén. Om några invändningar inte framförs inom en viss bestämd tid, normalt 48 timmar, anses förslaget antaget. Kommitténs beslut går inte att överklaga. Det finns emellertid bestämmelser om ett förfarande som skall garantera dem som drabbas av ett sanktionsbeslut att, via den medlemsstat i vilken de är medborgare

eller bosatta, kunna ansöka hos 1267-kommittén om att deras fall skall omprövas, se nedan.

Förfarandet i 1267-kommittén har kritiserats när det gäller rätts-säkerheten för enskilda personer. Främst har kritiken riktats mot att kriterierna för vem som skall föras upp på sanktionslistan har varit alltför vaga, att beslutsunderlaget många gånger varit bristfälligt, att enskilda inte har rätt att själva föra talan mot kommitténs beslut och att det saknas regler om och en organisation för överprövning av besluten. Vissa förändringar har genomförts.

Genom resolution 1455 (2003) den 17 januari 2003 beslutade säkerhetsrådet att sanktionskommittén skall kommunicera sanktionslistan till alla medlemsstater minst varje tredje månad. På det sättet förbättras förutsättningarna för att listan ses över med täta mellanrum och att besluten att placera personer och grupper på listan aktualiseras och omprövas. I resolution 1526 (2004) den 30 januari 2004 utvecklade säkerhetsrådet kraven på beslutsunderlaget. Säkerhetsrådet uppmanade alla stater som anmäler nya namn till sanktionslistan att ta med identifierande information och bakgrundsinformation som visar individens eller enhetens koppling till Usama bin Ladin, al-Qaida eller talibanerna i enlighet med kommitténs riktlinjer. De riktlinjer som avses antogs av 1267-kommittén den 7 november 2002 och har ändrats den 10 april 2003 samt den 21 december 2005. Riktlinjerna anger att en förslagsställande stat, så långt det är möjligt, skall ge in ett s.k. statement of the case. Därmed avses en sammanfattning av grunderna för förslaget, dvs. vad de föreslagna personerna eller enheterna anklagas för. Genom resolution 1526 inrättade säkerhetsrådet också ett s.k. monitoring team med uppgift att assistera 1267-kommittén i dess arbete.

Genom resolution 1617 (2005) den 29 juli 2005 beslutade säkerhetsrådet att en stat, när den föreslår ett namn till sanktionslistan, skall förse 1267-kommittén med ett statement of the case som beskriver grunden för förslaget. De ovan nämnda riktlinjerna innehåller bara en uppmaning till staterna att göra detta. Rådet beslutade vidare att kommittén får använda innehållet i ett statement of the case för att besvara frågor från medlemsstater vars medborgare, invånare eller enheter har blivit listade. Enligt resolutionen får kommittén också lämna informationen till andra, om den stat som inkommit med förslaget och informationen lämnar sitt samtycke.

I riktlinjerna finns också föreskrifter om förfarandet för omprövning av sanktionsbeslut i enskilda fall. Punkten 8 i riktlinjerna har följande lydelse:

- a) Utan att det påverkar tillämpningen av gällande förfaranden skall en sökande (person, grupp, företag och/eller enhet som upptagits i kommitténs sammanfattande förteckning) till regeringen i det land där han är bosatt och/eller är medborgare kunna inge en begäran om omprövning av hans fall. Sökanden skall härvid motivera sin begäran om strykning i förteckningen, lämna de relevanta uppgifterna och hemställa om regeringens stöd för denna begäran.
- b) Den regering som mottar begäran (den mottagande regeringen) skall undersöka samtliga relevanta uppgifter och därefter vända sig till den eller de regeringar som har föreslagit upptagandet av sökanden i förteckningen (den eller de föreslående regeringarna) för att begära kompletterande uppgifter och överlägga om begäran om strykning.
- c) Den eller de regeringar som ursprungligen begärde upptagandet av sökanden i förteckningen kan också begära kompletterande uppgifter från det land i vilket sökanden är bosatt eller är medborgare. Den eller de mottagande respektive föreslående regeringarna kan vid behov rådfråga kommitténs ordförande under de bilaterala överläggningarna.
- d) Om den mottagande regeringen efter att ha undersökt de kompletterande uppgifterna önskar gå vidare med begäran om strykning ur förteckningen skall den försöka övertyga den eller de föreslående regeringarna om att de tillsammans eller var för sig skall framföra en begäran om strykning till kommittén. Den mottagande regeringen kan, även om den eller de föreslående regeringarna inte lämnar in någon begäran, inge en begäran om strykning till kommittén i enlighet med förfarandet med tyst samtycke.
- e) Kommittén fattar sina beslut med konsensus. Om kommittén inte lyckas uppnå konsensus i en viss fråga genomför ordföranden ytterligare överläggningar för att underlätta en överenskommelse. Om det efter dessa överläggningar fortfarande inte är möjligt att uppnå konsensus kan frågan hänskjutas till säkerhetsrådet. Med hänsyn till uppgifternas speciella karaktär kan ordföranden uppmuntra det bilaterala utbytet mellan de berörda medlemsstaterna för att uppnå förtydliganden i frågan innan han fattar beslut.

I resolution 1617 utvecklade säkerhetsrådet också rekvisitet ”ha samröre med” (”associated with”) och beslutade att handlingar eller aktiviteter som indikerar att en individ, grupp, verksamhet eller enhet har samröre med al-Qaida, Usama bin Ladin eller talibanerna skulle innefatta att

- delta i finansiering, planering, lokalisering, förberedelse, eller förövande av handlingar eller aktiviteter av, i samverkan med, under beteckning av, på vägnar av, eller till stöd för;
- förse, sälja eller överföra vapen och därtill relaterad material till;

- rekrytera till; eller
- på annat sätt stödja handlingar eller aktiviteter av; al-Qaida, Usama bin Ladin eller talibanerna, eller någon cell, filial, utbrytar-grupp eller annan person med ursprung därifrån.

Säkerhetsrådet fastslog att varje verksamhet eller enhet som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras, av eller på annat sätt agerar till stöd för en individ, grupp, verksamhet eller enhet, som har samröre med al-Qaida, Usama bin Ladin eller talibanerna, kan bli föremål för listning i 1267-regimen.

4.4 Genomförande av FN-sanktioner mot terrorism i EU och EG

4.4.1 Allmänt

Inom EU har FN:s säkerhetsråds resolutioner 1267, 1333 och 1390 (1267-regimen) samt 1373 genomförts genom att ministerrådet har antagit gemensamma ståndpunkter med beslut att de skall genomföras inom unionen. I den mån det har varit fråga om ekonomiska sanktioner, som frysning av tillgångar, har de gemensamma ståndpunkterna följts av beslut i EG om genomförande av sanktionerna genom EG-rättsakter. EG-besluten har tagits i EG-förordningar som är direkt tillämpliga i EU:s medlemsstater. Som framgått ovan i kap. 2.4 har EG på grund av EG-fördraget ansetts vara bunden av skyldigheterna enligt FN-stadgan på samma sätt som dess medlemsstater, trots att EG inte självt är medlem i FN.² Bakgrunden till detta är att medlemsstaterna överlämnat sin lagstiftningskompetens på vissa områden till EG, bl.a. på området för ekonomiska sanktioner mot tredje länder.

4.4.2 Genomförande av 1267-regimen

Sedan FN:s säkerhetsråd antagit *resolution 1267* beslutade ministerrådet att genomföra resolutionen och antog därför den 15 november 1999 den gemensamma ståndpunkten 1999/727/GUSP om restriktiva åtgärder mot talibanerna. Därefter antog EU:s ministerråd den 14 februari 2000 med stöd av artiklarna 60.1 och 301 i EG-fördraget samt med den gemensamma ståndpunkten som grund, EG-

² Förstainstansrättens dom den 21 september 2005 i målet T 306/01.

förordning 337/2000 om flygförbud och spärrande av tillgångar och andra finansiella medel i fråga om talibanerna i Afghanistan. I förordningen föreskrevs att alla tillgångar och finansiella medel som angavs av 1267-kommittén skulle spärras och att de inte fick ställas till förfogande för eller till förmån för talibanerna eller något företag som direkt eller indirekt ägdes eller kontrollerades av talibanerna. Kommissionen bemyndigades att ändra sanktionslistan på grundval av beslut som fattades av säkerhetsrådet eller av 1267-kommittén. Enligt förordningen skulle det vidare vara förbjudet för alla flygplan som utpekades av 1267-kommittén enligt förteckning i bilaga till förordningen att landa på eller lyfta från gemenskapens territorium. Föreskrifterna om spärrande av tillgångar och flygförbud skulle inte tillämpas i de fall 1267-kommittén beviljat undantag.

Med anledning av FN:s säkerhetsråds *resolution 1333* beslutade ministerrådet den 26 februari 2001 i den gemensamma ståndpunkten 2001/154/GUSP om ytterligare restriktiva åtgärder mot talibanerna samt om frysning av tillgångar som tillhörde Usama bin Ladin och med honom associerade individer och organ. Ministerrådet antog den 6 mars 2001, med stöd av artiklarna 60.1 och 301 i EG-fördraget samt med gemensamma ståndpunkten som grund, EG-förordning 467/2001. Förordningen innehöll bestämmelser om förbud mot export av vissa varor och tjänster till Afghanistan, skärpning av flygförbudet och förlängning av spärrandet av tillgångar och andra finansiella medel i fråga om talibanerna i Afghanistan m.m. Föreskrifterna om spärrande av tillgångar i EG-förordning 337/2000 överfördes till den nya förordningen. I den sanktionslista som fogades till förordningen fanns en uppräkningslista av personer, enheter och organ med anknytning dels till talibanerna, dels till Usama bin Ladin.

När det gäller de rättsliga grunderna för beslutet att rikta sanktioner mot Usama bin Ladin och al-Qaida kan det konstateras att talibanerna då kontrollerade den största delen av det afghanska territoriet och att de skyddade och bistod Usama bin Ladin och hans anhängare. Detta samband med ett tredje lands - Afghanistans - territorium och styrande regim gjorde det möjligt för ministerrådet att grunda EG-förordning 467/2001 på artiklarna 60.1 och 301 i EG-fördraget.

I enlighet med resolution 1333 hade ministerrådet i den gemensamma ståndpunkten 2001/154/GUSP beslutat om bl.a. förbud mot leverans och försäljning av vapen och likartad material av alla

slag till det afghanska territorium som kontrollerades av talibanerna. Beslutet innehöll också påbud om att alla tjänstemän, representanter, rådgivare och militär personal från medlemsstaterna i Afghanistan som bistod talibanerna i militära frågor skulle kallas hem. Medlemsstaterna skulle också vidta åtgärder för att begränsa inresa till eller transitering genom deras territorium för talibanernas alla högre tjänstemän m.fl. Motsvarande föreskrifter står inte att finna i EG-förordning 467/2001, vilket beror på att dessa sanktioner faller utanför EG:s kompetensområde. Det har därför ankommit på medlemsstaterna själva att genomföra sådana sanktioner i enlighet med resolution 1333 och den gemensamma ståndpunkten 2001/154/GUSP. För svenskt vidkommande har sanktionerna varit möjliga att genomföra med stöd av befintlig lagstiftning. Sanktionslagen har således inte tillämpats.

EG-förordning 467/2001 innehöll, liksom den gemensamma ståndpunkten 2001/154 GUSP, föreskrifter om förbud mot leverans och försäljning av teknisk rådgivning, tekniskt bistånd och teknisk utbildning i samband med militär verksamhet för militär personal som kontrollerades av talibanerna. Den innehöll också förbud mot försäljning och leverans av kemikalien ättiksyrahybrid. Vidare rymde den föreskrifter om ett fortsatt flygembargo och bestämmelser om att alla talibanska kontor och Ariana Afghan Airlines kontor i EU skulle stängas. Det är alltså områden som har ansetts falla under EG:s behörighet.

Med anledning av säkerhetsrådets *resolution 1390* beslutade ministerrådet den 27 maj 2002 om den gemensamma ståndpunkten 2002/402/GUSP samt EG-förordning 881/2002 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter och om upphävande av EG-förordning 467/2001 m.m. Genom förordningen anpassades de åtgärder som tidigare vidtagits i enlighet med resolutionerna 1267 och 1333 till resolution 1390 och utvecklingen i Afghanistan. EG-förordningen antogs med stöd av artiklarna 60.1, 301 och 308 i EG-fördraget samt med den gemensamma ståndpunkten som grund. Vidare beslutades att förbudet mot att tillhandahålla vissa tjänster med koppling till militär verksamhet skall tillämpas när det gäller talibanerna och al-Qaida. Flygförbudet och förbudet mot försäljning av ättiksyrahybrid upphävdes. Kommissionen bemyndigades att liksom tidigare ändra i sanktionslistan på grundval av beslut från säkerhetsrådet och 1267-kommittén. Genom den gemensamma ståndpunkten beslutades

dessutom om en anpassning av sanktionerna i fråga om viseringsförbud och förbud mot försäljning av vapen. Vidare infördes reseförbud för Usama bin Ladin, medlemmar av al-Qaida, talibanerna och andra personer med anknytning till dem. De sist nämnda sanktionerna har det ankommit på medlemsstaterna att genomföra.

Resolution 1390 antogs efter det att talibanregimen fallit i Afghanistan. Trots att det i resolutionen uttryckligen anges att den avser talibanerna är den främst riktad mot Usama bin Ladin, al-Qaida samt personer och enheter som har anknytning till dem. Därmed finns inte längre något direkt samband mellan sanktionerna och ett tredje lands territorium eller regim, och artiklarna 60.1 och 301 i EG-fördraget utgjorde således inte ensamma en tillräcklig rättslig grund för att anta EG-förordning 881/2002. Artikel 308 i förening med artiklarna 60.1 och 301 ansågs emellertid ge ministerrådet behörighet att anta förordningen. Som nämnts i avsnitt 2.3 har detta förfaringsätt godtagits av förstainstansrätten i ett mål om ogiltighetstalan enligt EG-fördraget (mål T-306/01). Enligt förstainstansrättens bedömning får ministerrådet med stöd av EG-fördragets bestämmelser och inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken besluta om sanktionsåtgärder mot enskilda, utan att det behöver visas att det finns ett samband med ett visst tredje lands territorium eller regim.

EG-förordning 881/2002 innehåller utförliga definitioner av vad som menas med penningmedel, ekonomiska resurser, frysning av penningmedel och frysning av ekonomiska resurser. Artiklarna 1 och 2 i denna förordning har följande lydelse:

Artikel 1

I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1. *Penningmedel*: finansiella tillgångar och ekonomiska förmåner av alla slag inbegripet men inte begränsat till kontanter, checkar, penningfordringar, växlar, postanvisningar och andra betalningsinstrument; inlåning hos finansinstitut eller andra enheter, kontotillgodohavanden, skuldebrev och skuldförbindelser, börsnoterade och onoterade värdepapper och skuldinstrument, inbegripet aktier och andelar, certifikat för värdepapper, obligationer, växlar, optioner, förlagsbevis, derivatkontrakt; räntor, utdelningar eller annan inkomst från eller värde som härrör från eller skapas genom tillgångar, krediter, kvittningsrätter, garantiförbindelser, fullgörandegarantier eller andra finansiella åtaganden; rembursar, fraktsedlar, pantförskrivningar samt sådana dokument som utgör bevis på andelar i penningmedel eller finansiella medel och varje annat exportfinansieringsinstrument.

2. *Ekonomiska resurser*: tillgångar av alla slag, både materiella och immateriella, lösa och fasta, som inte är penningmedel men som kan användas till att erhålla penningmedel, varor eller tjänster.

3. *Frysning av penningmedel*: förhindrande av varje flyttning, överföring, förändring, användning eller hantering av penningmedel på ett sätt som skulle leda till en förändring av volym, belopp, belägenhet, ägandeförhållanden, innehav, art eller bestämmelse eller till annan förändring som skulle göra det möjligt att utnyttja penningmedlen, inbegripet portföljförvaltning.

4. *Frysning av ekonomiska resurser*: förhindrande av att de på något sätt används för att erhålla penningmedel, varor eller tjänster, inbegripet men inte begränsat till försäljning, uthyrning eller in-teckning av dem.

Artikel 2

1. Alla de penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör eller innehåses av en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet som har angivits av sanktionskommittén och förtecknas i bilaga I skall frysas.

2. Inga penningmedel får direkt eller indirekt göras tillgängliga för eller till förmån för en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet som har angivits av sanktionskommittén och förtecknas i bilaga I.

3. Inga ekonomiska resurser får direkt eller indirekt göras tillgängliga för eller till förmån för en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet som har angivits av sanktionskommittén och förtecknas i bilaga I, så att det därigenom blir möjligt för en sådan person, grupp eller enhet att erhålla penningmedel, varor eller tjänster.

Efter det att FN:s säkerhetsråd antagit *resolution 1452* antog ministerrådet den 27 februari 2003 den gemensamma ståndpunkten 2003/140/GUSP om undantag från de restriktiva åtgärder som införts genom gemensam ståndpunkt 2002/402/GUSP. Den 27 mars 2003 antog ministerrådet, med stöd av artiklarna 60.1, 301 och 308 i EG-fördraget, EG-förordning 561/2003 om ändring av EG-förordning 881/2002, när det gäller undantag från frysning av penningmedel och ekonomiska resurser. Artikel 1 i EG-förordning 561/2003 har följande lydelse:

Följande artikel skall införas i förordning (EG) nr 881/2002:

Artikel 2a

1. Artikel 2 skall inte vara tillämplig på penningmedel eller ekonomiska resurser om

- a) någon av medlemsstaternas behöriga myndigheter enligt förteckningen i bilaga II på begäran av en berörd fysisk eller juridisk person har fastställt att dessa penningmedel eller ekonomiska resurser

- i) är nödvändiga för att täcka grundläggande utgifter, inbegripet betalning av livsmedel, hyra, amorteringar och räntor på bostadskrediter, mediciner och läkarvård, skatter, försäkringspremier och avgifter för samhällstjänster,
 - ii) endast är avsedda för betalning av rimliga arvoden och ersättning av utgifter i samband med tillhandahållande av juridiska tjänster,
 - iii) endast är avsedda för betalning av avgifter eller serviceavgifter för rutinmässig hantering eller förvaltning av frysta penningmedel eller frysta ekonomiska resurser, eller
 - iv) är nödvändiga för extraordinära kostnader, och
- b) ett sådant fastställande har meddelats sanktionskommittén, och
- c) i) när det gäller ett fastställande enligt punkt a i, a ii eller a iii ovan, sanktionskommittén inte har framfört några invändningar mot fastställandet inom 48 timmar efter det att meddelandet lämnats, eller
- ii) när det gäller ett fastställande enligt punkt a iv ovan, sanktionskommittén har godkänt fastställandet.
2. Varje person som önskar utnyttja de bestämmelser som anges i punkt 1 skall rikta sin begäran till den relevanta behöriga myndigheten i medlemsstaten enligt förteckningen i bilaga II.
- Den behöriga myndigheten enligt förteckningen i bilaga II skall skyndsamt skriftligen meddela den person som framställt begäran samt varje person, organ eller enhet som vederligen berörs direkt huruvida begäran har beviljats.
- Den behöriga myndigheten skall också informera andra medlemsstater huruvida begäran om ett sådant undantag har beviljats.

I Sverige är Försäkringskassan den behöriga myndighet som avses i artikel 2a.

4.4.3 Genomförande av 1373-regimen

Resolution 1373 antogs av FN:s säkerhetsråd en kort tid efter terroristattacker i USA den 11 september 2001. Till skillnad mot resolution 1267 och därtill hörande resolutioner riktas resolution 1373 mot terrorism och terrorister i allmänhet. Den sanktionskommitté som inrättades genom resolutionen - CTC - har inte fått i uppdrag att föra någon sanktionslista.

Med anledning av resolution 1373 antog ministerrådet den 27 december 2001 de gemensamma ståndpunkterna 2001/930/GUSP om bekämpande av terrorism och 2001/931/GUSP om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism. Den gemensamma ståndpunkten 2001/931GUSP lades till grund för EG-

förordning 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism, som antogs samma dag.

Den gemensamma ståndpunkten 2001/930/GUSP upprepar innehållet i resolution 1373. Artiklarna 1-3 har följande lydelse:

Artikel 1

Varje form av tillhandahållande eller insamling av kapital som sker avsiktligt, såväl direkt som indirekt, och som utförs av medborgare i Europeiska unionens medlemsstater eller inom dessa staters territorium i avsikt att, eller med vetskap om att, kapitalet skall användas i syfte att genomföra terroristhandlingar skall straffbeläggas.

Artikel 2

Kapital och andra ekonomiska tillgångar eller resurser från

- personer som begår eller försöker begå terroristhandlingar eller som deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar,
- enheter som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av sådana personer, och
- personer eller enheter som verkar på sådana personers och enheters vägnar eller under deras ledning,
- inklusive kapital som härrör från eller uppstår genom egendom som ägs eller kontrolleras direkt eller indirekt av sådana personer och av associerade personer och enheter skall frysas.

Artikel 3

Kapital, ekonomiska tillgångar eller resurser eller finansiella eller andra besläktade tjänster skall varken direkt eller indirekt göras tillgängliga till förmån för

- personer som begår eller försöker begå terroristhandlingar eller som deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar,
- enheter som ägs eller kontrolleras direkt eller indirekt av sådana personer, och
- personer och enheter som verkar på sådana personers eller enheters vägnar eller under deras ledning.

Också den gemensamma ståndpunkten 2001/931/GUSP innehåller föreskrifter om frysning av tillgångar. Till den ståndpunkten har fogats en lista med namn över personer, grupper och enheter vilkas ekonomiska tillgångar skall frysas. Detta är EU:s egen terroristlista, grundad på FN:s säkerhetsråds resolution 1373. Listan omfattar personer och organisationer både inom och utanför EU:s territorium.

I artikel 1 i den gemensamma ståndpunkten 2001/931/GUSP finns en definition av begreppet "terroristhandling" och där anges

även vad som avses med personer, grupper och enheter som deltar i terroristhandlingar.

Artikel 1.2

I denna gemensamma ståndpunkt avses med personer, grupper och enheter som deltar i terroristhandlingar:

- personer som begår eller försöker begå terroristhandlingar eller som deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar,
- grupper och enheter som ägs eller kontrolleras direkt eller indirekt av sådana personer och personer, grupper eller enheter som agerar på sådana personers, gruppers eller enheters vägnar eller under deras ledning, inklusive kapital som härrör från eller uppstår genom egendom som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av sådana personer och av associerade personer, grupper och enheter.

Artikel 1.3

I denna gemensamma ståndpunkt avses med terroristhandling: en av följande avsiktliga handlingar som på grund av sin art eller sitt sammanhang allvarligt kan skada ett land eller en internationell organisation och som definieras som ett brott enligt nationell lagstiftning och begås i syfte att i) injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, ii) otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling, eller iii) allvarligt destabilisera eller förstöra de grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation: ... olika gärningar uppräknade under punkterna a-k, bl.a. angrepp mot en persons liv som kan leda till döden, allvarliga angrepp på en persons fysiska integritet, människorov och tagande av gisslan och förorsakande av omfattande förstörelse av en regeringsanläggning eller offentlig anläggning, transportsystem, infrastruktur m.m.

I artikel 1 i den gemensamma ståndpunkten 2001/931/GUSP finns också regler för hur sanktionslistan skall upprättas och vilka kriterier som skall tillämpas vid ett beslut att föra upp en person eller enhet på listan. I artikel 1.4 föreskrivs följande:

Förteckningen i bilagan skall upprättas på grundval av exakta uppgifter eller fakta i det relevanta ärendet som visar att ett beslut har fattats av en behörig myndighet beträffande de personer, grupper eller enheter som avses, oavsett om det gäller inledande av undersökningar eller rättsliga åtgärder i fråga om en terroristhandling, försök att begå, delta i eller underlätta en sådan handling, grundat på bevis eller allvarliga och trovärdiga indicier eller en dom för sådana handlingar. Personer, grupper och enheter som enligt FN:s säkerhetsråd är knutna till

terrorism eller mot vilka säkerhetsrådet har utfärdat sanktioner kan ingå i förteckningen.

I artikel 1.6 föreskrivs att namnen på de personer och enheter som finns i förteckningen i bilagan skall ses över med jämna mellanrum och minst en gång var sjätte månad för att säkerställa att det är berättigat att behålla dem i förteckningen.

EG-förordning 2580/2001 antogs med stöd av artiklarna 60.1, 301 och 308 i EG-fördraget. I förordningen föreskrivs att rådet enhälligt skall upprätta, revidera och ändra förteckningen över personer, grupper och enheter, på vilka denna förordning skall tillämpas i enlighet med bestämmelserna i den gemensamma ståndpunkten 2001/931/GUSP. Vidare föreskrivs att alla penningmedel, andra finansiella tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör eller innehas av en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet som finns i förteckningen skall frysas. Inga sådana tillgångar eller resurser får direkt eller indirekt ställas till förfogande för eller göras tillgängliga till förmån för en sådan person, grupp eller enhet. Det skall också vara förbjudet att tillhandahålla dem finansiella tjänster eller att tillhandahålla sådana tjänster till förmån för dem. Förteckningen skall enligt artikel 2.3 ta upp

- i) fysiska personer som begår eller försöker begå, deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar,
- ii) juridiska personer, grupper eller enheter som begår eller försöker begå, deltar i eller underlättar genomförandet av terroristhandlingar,
- iii) juridiska personer, grupper eller enheter som ägs eller kontrolleras av en eller flera sådana fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som avses i leden i och ii, eller
- iv) fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som agerar för eller under ledning av en eller flera sådana fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som avses i leden i och ii ovan.

Enligt artiklarna 5 och 6 i EG-förordning 2580/2001 får medlemsstaternas behöriga myndigheter på vissa villkor bevilja särskilda tillstånd för användning av frysta penningmedel m.m. Artikel 5 avser undantag av humanitära skäl. Den behöriga myndigheten i Sverige är även i detta fall Försäkringskassan.

EG-förordningar och beslut kan överklagas på sätt som anges i artikel 230 i EG-fördraget, se vidare kap. 5.4.5.

4.4.4 EU-interna terrorister

I EG-förordning 2580/2001 anges om förordningens tillämpningsområde att sanktionslistan får omfatta personer och enheter förknippade eller förbundna med tredje länder eller som på annat sätt står i fokus för GUSP-aspekterna i den gemensamma ståndpunkten 931/2001/GUSP. Det framgår också av förordningen att EG redan har genomfört resolutionerna 1267 och 1333 genom förordning 467/2001 (ersatt av 881/2002 på grund av resolution 1390), genom vilken vissa personers och gruppers tillgångar fryses. Därför omfattas inte dessa personer och grupper, dvs. Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna samt personer och enheter med anknytning till dem, av EG-förordning 2580/2001.

Sanktionslistan har sedan antagits och reviderats genom särskilda beslut av ministerrådet. Sanktionslistan till förordningen omfattar emellertid endast personer, grupper och enheter med anknytning till tredje länder i den meningen att deras terroristiska verksamhet riktas mot länder utanför EU. Det har funnits delade meningar bland medlemsstaterna i vad mån EG har behörighet att besluta om sanktioner när det gäller personer, grupper och enheter vilkas terroristiska verksamhet har sina rötter, huvudsakliga aktiviteter och mål inom EU, s.k. EU-interna terrorister. Bakgrunden är att det i artiklarna 60.1 och 301 i EG-fördraget endast talas om åtgärder mot tredje länder och att internationella sanktioner är att hänföra till unionens yttre åtgärder. Det har i och för sig inte hindrat rådet att, med stöd av artikel 308 i EG-fördraget som kompletterande rättslig grund, besluta om ekonomiska sanktioner mot enskilda personer som saknat ett direkt samband med ett tredje lands regim eller territorium, även om de har sitt hemvist i ett EU-land. Rådet har emellertid inte ansetts kunna fatta sådana beslut mot EU-interna terrorister. Någon närmare definition av vad som avses med EU-interna terrorister finns inte. Avgörande för gränsdragningen tycks vara om den terroristiska verksamheten har sina rötter, huvudsakliga aktiviteter och mål inom eller utanför EU:s territorium. Att en terrorist lever eller uppehåller sig på gemenskapens territorium eller t.o.m. är medborgare i ett EU-land behöver inte betyda att han räknas som en EU-intern terrorist; i 1267-regimen har EG genomfört sanktioner mot sådana personer, t.ex. mot tre svenska medborgare i november 2001. För att genomföra sanktioner har det, som sagts, inte heller krävts något bevisat samband med ett tredje lands territorium eller regim. Exempel på organisationer

som, när det gäller den terroristiska verksamheten, har sina rötter, huvudsakliga aktiviteter och mål inom EU är ETA och IRA. Det främsta exemplet på motsatsen är al-Qaida, som inte har sina rötter inom EU och inte har sina huvudsakliga aktiviteter och mål inom EU.

Eftersom EG, på grund av den osäkerhet³ som rådde om gemenskapens behörighet på området vid genomförandet av resolution 1373 inte kunde genomföra 1373-regimen när det gäller frysningsåtgärder mot EU-interna terrorister, ankommer det på medlemsstaterna att göra detta. Att medlemsstaterna kan vidta sådana nationella åtgärder har stöd bl.a. i EU:s bästa praxis för effektivt genomförande av restriktiva åtgärder, dok. 15115/05, punkten 20. Sverige har ännu inte vidtagit några åtgärder mot EU-interna terrorister på det sätt som avses i FN:s säkerhetsråds resolution 1373 eller i de aktuella rättsakterna från EU och EG. I bilaga 3 redovisas en kartläggning av några andra länders lagstiftningsåtgärder på området. Vidare lämnas förslag till svensk lagstiftning.

4.4.5 Tidsutdräkten vid EG:s genomförande av säkerhetsrådets resolutioner

När det gäller att genomföra FN:s säkerhetsråds resolutioner är det viktigt att EU och EG agerar så snabbt som möjligt. Genomförande utan dröjsmål är särskilt viktigt i fråga om frysning av tillgångar, eftersom bankmedel och liknande tillgångar snabbt kan flyttas. Problemet aktualiseras framförallt i 1267-regimen.

Enligt ministerrådets riktlinjer för genomförande och utvärdering av restriktiva åtgärder bör EU eftersträva att utan dröjsmål och senast 30 dagar efter det att FN:s säkerhetsråds resolution har antagits införa den lagstiftning som är nödvändig för tillämpningen. I de fall då kommissionen har fått mandat att uppdatera de förteckningar över utpekade personer eller enheter som bifogas ministerrådets förordningar, bör den sträva efter att anta respektive kommissionsförordningar inom tre dagar efter det att de uppdaterade FN-förteckningarna har antagits.

Det brukar gå tre till fem dagar mellan att 1267-kommittén listar någon till dess EG agerar, vilket beror på arbetet med översättningar. Denna tidsutdräkt är ett problem. Av ministerrådets ovan

³ Denna tveksamhet framstår som berättigad efter förstainstansrättens bedömning i mål T-306/01 (jfr avsnitt 3.2.2)

nämnda riktlinjer framgår att varje medlemsstat i en sådan situation kan överväga möjligheten av tillfälliga nationella åtgärder med avseende på finansiella åtgärder enligt artikel 60.2 i EG-fördraget. Artikel 60.2 är en undantagsbestämmelse som ger medlemsstaterna rätt att i vissa fall vidta ensidiga nationella åtgärder mot ett tredje land beträffande kapitalrörelser och betalningar.⁴ I kap. 7 lämnas förslag på lämpliga lagstiftningsåtgärder.

4.5 Skillnader mellan 1267- och 1373- regimerna

Den som på ett avgörande sätt skiljer 1267-regimen från 1373-regimen är naturligtvis det uppdrag som givits åt 1267-kommittén att lista namn på fysiska och juridiska personer, grupper och enheter, som har anknytning till talibanerna, al-Qaida och Usama bin Ladin. Förslag till listning kan lämnas av medlemsstater eller av regionala organisationer och skall numera åtföljas av en beskrivning av grunderna för förslaget, dvs. av anklagelsen. Listningen kan inte överklagas och den som blir listad har ingen rätt till information om vad som föranleder misstankarna. Sanktionskommittén får dock använda det statement of the case som den förslagsställande staten har lämnat för att besvara frågor från stater vars medborgare, invånare eller enheter har blivit listade. En listning är numera inte tidsbegränsad, men listorna skall kommuniceras med medlemsstaterna i FN minst var tredje månad. Liknande regler gäller för listning i flera andra av de sanktionsregimer som har redovisats i avsnitt 2.3.

Genom listningen uppkommer en folkrättslig förpliktelse för medlemsstaterna att frysa alla tillgångar som tillhör de listade och hindra att andra resurser görs tillgängliga för dem. EU har förordnat om frysning av tillgångar för de personer m.m. som finns på 1267-kommitténs listor.

I 1373-regimen förekommer ingen listning från säkerhetsrådets sida. De resolutioner som denna sanktionsregim omfattar ålägger i stället FN:s medlemsstater att kriminalisera uppsåtlig finansiering av terroristhandlingar. Medlemsstaterna skall också frysa tillgångar som ägs eller kontrolleras av personer som begår, deltar i eller underlättar terroristhandlingar och hindra att resurser ställs till förfogande för sådana personer. Genom dessa resolutioner uppkom således en folkrättslig förpliktelse för FN:s medlemsstater att införa

⁴ Bestämmelserna analyseras i kap. 3, som behandlar kompetensfördelningen mellan EU/EG och medlemsstaterna.

lagstiftning som gjorde det möjligt att vidta de föreskrivna åtgärderna där kriterierna för det ansågs uppfyllda.

När det gäller medlemsstaterna i EU har unionen emellertid inrättat en egen arbetsgrupp som upprättar listor över EU-externa och EU-interna terrorister och terroristgrupper. Kraven för att ta upp någon på en lista är högre och tydligare än 1267-kommitténs. Beslut om att upprätta och ändra listan kräver enhällighet i ministerrådet. Listan skall ses över med jämna mellanrum och minst var sjätte månad. Någon ordning som tillåter den som har förts upp på listan att överklaga beslutet och få till stånd en överprövning av detta finns emellertid inte.

Det är uppenbart att detta listningsförfarande på flera sätt kommer i konflikt med rättsstatliga principer som vi har tagit för självklara i det moderna samhället, som respekten för grundläggande fri- och rättigheter, rätten till domstolsprövning m.m. Dessa frågor diskuteras närmare i kapitel 6.

5 Genomförandet i Sverige av FN:s säkerhetsråds resolution 1373

5.1 Sveriges folkrättsliga förpliktelser

Den 28 september 2001 antog FN:s säkerhetsråd resolution 1373 om åtgärder mot finansiering och förberedelse av terroristhandlingar. Syftet med resolutionen är att komplettera det internationella samarbetet genom ytterligare åtgärder för att förhindra och motverka finansiering och förberedelse av terroristhandlingar. Till skillnad mot resolution 1267 och de resolutioner som hör till den sanktionsregimen riktas resolution 1373 mot terrorism och terrorister i allmänhet. Sedan tillkomsten av resolution 1373 har det därför talats om två sanktionsregimer i kampen mot terrorismen, dels 1267-regimen som gäller åtgärder mot talibanerna, Usama bin Ladin, al-Qaida samt personer och enheter med anknytning till dem, dels den generella 1373-regimen.¹

Med anledning av resolution 1373 antog EU den 27 december 2001 de gemensamma ståndpunkterna 2001/930/GUSP om bekämpande av terrorism och 2001/931/GUSP om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism. Den gemensamma ståndpunkten 2001/931/GUSP lades till grund för EG-förordning 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism, som antogs samma dag.²

Sanktionskommittén under resolution 1373 – Counter Terrorism Committee eller CTC - har till skillnad mot 1267-kommittén inte i uppdrag att föra någon sanktionslista. Den uppgiften har i stället överlåtits till FN:s medlemsstater. EU har emellertid sedan tillkomsten av gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP fört egna listor med namn på personer, grupper och enheter som har ansetts vara inblandade i terrorism. På en lista som hör till den gemensamma ståndpunkten finns såväl personer, grupper och enheter med anknytning till ett tredje land som sådana som anses bedriva

¹ Se kap. 4 för en utförlig beskrivning av de två sanktionsregimerna

² Innehållet i rättsakterna redovisas utförligare i avsnitten 4.2.3 och 4.4.3

en terroristisk verksamhet med rötter, huvudsakliga aktiviteter och mål inom EU:s territorium. Listan omfattar alltså både vad man kallar EU-externa och EU-interna namn. De EU-interna personerna, grupperna och enheterna är markerade med asterisk. Som framgår av redovisningen i avsnitt 4.4.4 har det emellertid inte gått att uppnå enighet i frågan om EG har behörighet att genomföra ekonomiska sanktioner mot EU-interna personer och organisationer. I den lista som hör till EG-förordning 2580/2001 finns därför bara de EU-externa namnen med. Det innebär att endast dessa träffas av sanktioner enligt förordningen. De EU-interna personerna etc. är uteslutande föremål för ett utökat polisiärt och rättsligt samarbete enligt artikel 4 i den gemensamma ståndpunkten.

Föreskrifterna i resolution 1373 samt de gemensamma ståndpunkterna 2001/930/GUSP och 2001/931/GUSP är folkrättsligt bindande för FN:s respektive EU:s medlemsstater. När det gäller EU-externa terrorister svarar EG för fullgörandet av medlemsstaternas skyldigheter i fråga om genomförandet av sanktionerna. Eftersom EG inte har ansetts kunna vidta några åtgärder i fråga om EU-interna terrorister ankommer det dock på medlemsstaterna att vidta nationella åtgärder mot dem. Sverige har ännu inte genomfört sanktioner enligt resolution 1373 (2001) mot EU-interna terrorister. Det är en del av utredningsuppdraget att undersöka om de föreskrivna åtgärderna kan genomföras inom det befintliga svenska regelverket eller om ny lagstiftning är nödvändig.

Det finns också skäl att undersöka i vilken utsträckning Sverige kan vidta nationella åtgärder mot EU-externa terrorister. Den situationen skulle nämligen kunna uppkomma att EU eller EG på grund av oenighet i rådet eller av annan orsak inte fattar ett nödvändigt sanktionsbeslut mot en misstänkt terrorist eller finansär.

5.2 Gällande svenska regler

5.2.1 Sanktionslagen

Regeringens fullmakt enligt 4 § sanktionslagen har utformats som ett generellt bemyndigande att vidta alla de åtgärder av sanktionskaraktär som ligger inom ramen för det delegerade området. Med sådana åtgärder avses enligt den nu gällande lydelsen av lagen föreskrifter om förbud i förhållande till en blockerad stat i vissa angivna ämnen. Paragrafen är i huvudsak en direkt uppräkningslista av en del av

de ämnen inom vilka riksdagen enligt 8 kap. 7 § RF kan delegera föreskriftsrätt till regeringen.³

I 1971 års sanktionslag var regeringens bemyndigande mer detaljerat och gav i huvudsak bara regeringen rätt att vidta särskilt specificerade åtgärder. Regeringen hade bl.a. möjlighet att besluta om frysning av tillgångar som tillhörde en blockerad stat eller en fysisk eller juridisk person med hemvist i en blockerad stat. Syftet med att ändra utformningen av bemyndigandet till vad som gäller i dag var att göra det lättare att genomföra sanktioner med tillämpning av sanktionslagen. Under den tid som 1971 års lag var i kraft beslutade FN:s säkerhetsråd om nya slag av förbud som Sverige inte omedelbart kunde genomföra på grund av att bemyndigandena i sanktionslagen var otillräckliga. Lagen fick kompletteras i efterhand i flera avseenden. Med det generella bemyndigandet i sanktionslagen ville lagstiftaren undvika sådana situationer. Sedan dess har dock utvecklingen mot riktade sanktioner medfört att frågan om bemyndigandet är tillräckligt åter måste ställas.

Med blockerad stat avses enligt 2 § sanktionslagen ”en stat, ett område eller något annat, exempelvis en organisation eller en regim, som är föremål för sanktioner enligt 1 § första stycket”. Redan med hänsyn till den begränsning som, trots den ganska vidlyftiga definitionen, måste anses ligga i begreppet ”blockerad stat” kan det ifrågasättas om regeringen enligt den nu gällande sanktionslagen kan meddela föreskrifter om förbud i förhållande till särskilt utpekade enskilda personer utan anknytning till en regim. För att detta skall vara möjligt måste dessa personer fångas upp av begreppet ”något annat”. Att det skulle vara avsikten framgår emellertid inte av lagens förarbeten. De enda exempel som anges där är den utvidgning till organisationer och regimer som ägde rum genom den nu gällande sanktionslagens tillkomst. Å andra sidan ska det sägas att definitionen utformades som ett led i att göra sanktionslagen mer flexibel. En jämförelse kan också göras med EG:s sanktioner, där begreppet ”tredje land” anses möjliggöra också sådana sanktioner som riktar sig mot särskilt utpekade enskilda personer.

³ Se avsnitt 2.5

5.2.2 Straffrättsliga och straffprocessuella regler m.m.

Lagen om straff för terroristbrott

Lagen (2003:148) om straff för terroristbrott innehåller bestämmelser för genomförande av EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism av den 13 juni 2003. I lagens 2 och 3 §§ stadgas om ansvar för terroristbrott. I 3 § uppräknas under 19 punkter de olika gärningar som utgör terroristbrott under de förutsättningar som anges i 2 §. För terroristbrott döms enligt 2 § den som begår en gärning som anges i 3 §, om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att:

1. injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp,
2. otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller
3. allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanfolklig organisation.

Straffet för terroristbrott är fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid. Om brottet är mindre grovt är straffet fängelse, lägst två och högst sex år. För försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant samt underlåtenhet att avslöja terroristbrott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Enligt 6 § skall utbyte av brott enligt lagen förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller vad någon tagit emot som ersättning för kostnader i samband med sådant brott, om mottagandet utgör brott enligt lagen. I stället för det mottagna får dess värde förklaras förverkat. I 7 § finns också bestämmelser om förverkande av egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt lagen m.m.

Finansieringslagen

Lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. (finansieringslagen) innehåller bestämmelser för genomförande av den internationella konventionen

om bekämpande av finansiering av terrorism, som antogs av FN:s generalförsamling den 9 december 1999. I lagens 3 § föreskrivs straffansvar för den som samlar in, tillhandahåller eller tar emot pengar eller andra tillgångar i syfte att dessa skall användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet. Med särskilt allvarlig brottslighet avses enligt 2 § finansieringslagen bl.a. terroristbrott enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott. Straffet är fängelse i högst två år. Är brottet grovt döms till fängelse lägst sex månader och högst sex år. I ringa fall döms inte till ansvar. För försök till brott enligt 3 § döms till ansvar enligt bestämmelserna i 23 kap. 1 § brottsbalken.

I 8 § finansieringslagen finns föreskrifter om gransknings- och uppgiftsskyldighet för finansiella företag m.m. Av lagrummet framgår att de fysiska och juridiska personer som avses i 2 § första stycket punkterna 1-6 lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt skall granska alla transaktioner som skäligen kan antas avse tillgångar som är föremål för brott enligt lagen. De fysiska och juridiska personer som avses är bl.a. personer som driver bank- eller finansieringsrörelse, livförsäkringsrörelse och värdepappersrörelse. Den som är granskningskyldig skall lämna uppgifter till Rikspolisstyrelsen eller till den polismyndighet som regeringen bestämmer om alla omständigheter som kan tyda på att en transaktion avser tillgångar som är föremål för brott enligt lagen. I 9 § finns bestämmelser om förbud att medverka vid vissa transaktioner. Det föreskrivs att en sådan fysisk eller juridisk person som bedriver rörelse enligt ovan inte medvetet får medverka vid transaktioner som kan antas avse tillgångar som är föremål för brott enligt lagen. Vidare stadgas i 7 § att tillgångar som har varit föremål för brott enligt lagen skall förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för tillgångarna kan värdet av dessa förklaras förverkat. Också utbyte av brott enligt lagen skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

Rättegångsbalkens regler om beslag och kvarstad

I 27 kap. rättegångsbalken (RB) finns bestämmelser om tvångsmedel i brottmål. Enligt 27 kap. 1 § RB kan föremål tas i beslag om de skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara någon avhänt genom brott eller förverkat på grund av brott. Med förverkande avses här sakförverkande. Vid värdeförverkande

tillämpas bestämmelserna om kvarstad i 26 kap. RB. Beslag får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Beslut om beslag kan fattas av undersökningsledare, åklagare och domstol. När ett beslag har beslutats av undersökningsledare eller åklagare löper inte någon frist för beslaget. Den som har drabbats av beslaget har emellertid möjlighet att när som helst begära rättens prövning av åtgärden. Om rätten fastställer beslaget skall den ange när åtal skall väckas. En fortlöpande prövning skall göras av om beslaget alltjämt är motiverat. Om så inte är fallet skall beslaget hävas. Beslaget skall också hävas om åtal inte väcks inom föreskriven tid eller om åtalet eller ett yrkande om förverkande ogillas.

Med stöd av bestämmelserna i 27 kap. RB kan således egendom tas i beslag hos den som är misstänkt för ett terroristbrott eller för att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller andra tillgångar i syfte att dessa skall användas för att begå ett terroristbrott. Grunden för beslaget är då att egendomen skäligen kan antagas vara förverkad genom brott. Om sakförverkande inte är möjligt kan tillgångarna i stället beläggas med kvarstad enligt 26 kap. 1 § RB. Kvarstad får förordnas om någon är skäligen misstänkt för ett brott och det skäligen kan befaras att han eller hon genom att avvika eller genom att undanskaffa egendom eller på annat sätt undandrar sig att betala bl.a. värdet av förverkad egendom. Döms vederbörande för brottet kan egendomen förverkas.

Möjligheterna att ta egendom i beslag eller belägga den med kvarstad innebär att det på straffprocessuell grund går att säkra vissa tillgångar som berörs av misstankarna om terroristbrott. En brottsmisstanke måste emellertid föreligga och för att förverkande skall kunna följa krävs att vederbörande döms för brottet. En i sammanhanget avgörande skillnad mellan ett beslag och en frysning enligt resolution 1373 är att beslag endast kan avse viss bestämd egendom som är tillgänglig för åtgärden. Kvarstad skiljer sig från frysning genom att den endast riktar sig mot den misstänktes egendom och normalt skall avse egendom till ett bestämt värde. Syftet med ett beslut om kvarstad är att säkerställa en penningprestation som kan antas komma att ådömas den misstänkte på grund av brottet. Varken beslag eller kvarstad hindrar att andra tillgångar än de som avses i beslags- respektive kvarstadsbeslutet ställs till den misstänktes förfogande.

Erkännandelagen

Här kan också nämnas lagen (2005:500) om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningsbeslut, erkännandelagen. Denna lag innehåller bestämmelser för genomförande av rådets rambeslut 2003/577/RIF av den 22 juli 2003 om verkställighet i EU av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial. Med termen ”frysningsbeslut” avses i erkännandelagen flera olika slags beslut. Enligt 1 kap. 2 § används termen om beslut om kvarstad enligt 26 kap. RB, som avser värdet av förverkad egendom, och beslut om beslag enligt 2 kap. 1 § erkännandelagen. Termen kan också avse ett beslut som har meddelats av en rättslig myndighet i en annan medlemsstat i EU i samband med ett straffrättsligt förfarande, i syfte att tillfälligt hindra förstöring, omvandling, flyttning, överföring eller överlåtelse av egendom som i den staten kan omfattas av förverkande eller utgöra bevismaterial, och som har överlämnats till Sverige för erkännande och verkställighet. I 2 kap. erkännandelagen finns regler om beslut i Sverige om beslag och översändande från Sverige av frysningsbeslut till en annan medlemsstat i EU. Enligt 2 kap. 1 § får en svensk åklagare besluta om beslag av föremål som kan antas komma att påträffas i en annan medlemsstat i EU, utan hinder av att föremålet inte är tillgängligt vid beslutet. I 3 kap. finns bestämmelser om erkännande och verkställighet i Sverige av frysningsbeslut från andra EU-länder.

Slutsats

Sammanfattningsvis kan det konstateras att svenska straffrättsliga och straffprocessuella regler inte gör det möjligt att genomföra frysning eller tillhandahållandeförbud i enlighet med vad som krävs enligt resolution 1373.

5.3 Lagstiftning i några andra EU-länder

5.3.1 Allmänt

I alla EU-länder finns straffprocessuella regler som gör det möjligt att beslagta egendom vid misstanke om brott. Terroristhandlingar och finansiering av sådana synes också vara straffbelagt. Däremot har inte alla EU-länder infört lagstiftning för att kunna frysa till-

gångar från EU-interna terrorister i enlighet med FN-resolution 1373 och den gemensamma ståndpunkten 2001/930/GUSP. I flera fall förbereds emellertid ny lagstiftning och i något annat fall har lagstiftning nyligen trätt i kraft.

5.3.2 Danmark och Finland

Varken i Danmark eller Finland har det antagits någon särskild lagstiftning om frysning av tillgångar som tillhör EU-interna terrorister. Egendom kan tas i beslag i samband med utredning angående terroristbrott och finansiering av sådana brott samt förklaras förverkad under vissa förutsättningar. I Finland övervägs en översyn av sanktionslagen för att genomföra föreskrifterna i den gemensamma ståndpunkten 2001/930/GUSP.

5.3.3 Tyskland

I den tyska banklagen (Kreditwesengesetz) finns bestämmelser som gör det möjligt att frysa bankkonton som tillhör EU-interna terrorister och enheter, markerade med en asterisk i den gemensamma ståndpunkten 2001/931/GUSP. Frysningens beslut meddelas av Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, som närmast är Tysklands motsvarighet till den svenska Finansinspektionen. Det enda villkoret för att ett frysningens beslut skall kunna meddelas är att den person det gäller är upptagen på EU:s sanktionslista. Det finns ingen bestämd tidsgräns för giltigheten av ett sådant beslut. Såväl den bank eller finansiella institution som ansvarar för det frysta bankkontot etc. som den person som fått sitt konto fryst kan överklaga beslutet hos allmän förvaltningsdomstol.

5.3.4 Storbritannien

Med anledning av resolution 1373 antogs i Storbritannien the Terrorism Order 2001 (terroristförordningen) redan i oktober 2001. Enligt terroristförordningen kan HM Treasury (Finansdepartementet) besluta om frysning av en persons tillgångar. Villkoren för ett sådant beslut är att det föreligger skälig misstanke (reasonable grounds) om att vederbörande är en person som begår eller försöker att begå, underlättar eller deltar i utförandet av terroristhand-

lingar, en person som kontrolleras eller ägs direkt eller indirekt av en sådan person eller en person som handlar på uppdrag eller på order av en sådan person.

Beslutet kan vara tidsbegränsat eller utan tidsbegränsning och det är giltigt till dess det upphävs. Det brittiska Finansdepartementet kan medge undantag från beslutet i vissa fall. Den som utan tillstånd från Finansdepartementet gör resurser tillgängliga för en person som är föremål för sanktioner begår ett brott enligt terroristförordningen. Finansdepartementets frysningsbeslut kan överklagas till domstol.

5.3.5 Slovakien

Enligt den slovakiska sanktionslagen är det regeringen i Slovakien som har att genomföra beslut om internationella sanktioner som fattats av FN:s säkerhetsråd eller av EU. Genom en förordning kan regeringen besluta att sanktioner skall genomföras mot stater, enheter eller individer. Av sanktionslagen framgår att en sådan förordning är allmänt bindande för alla fysiska och juridiska personer i Slovakien och att den är straffsanktionerad. De slovakiska myndigheterna är i huvudsak bemyndigade att övervaka sanktionernas genomförande och efterlevnad. Regeringen har nyligen, med stöd av bemyndigandet i sanktionslagen, antagit en förordning om frysning av tillgångar för EU-interna terrorister.

5.3.6 Österrike

Österrike antog år 2003 lagen Bundesgesetz über den Kapital- und Zahlungsverkehr (Federal lag om gränsöverskridande kapitalrörelser och betalningar). I lagens 2-5 §§ finns bestämmelser om kapital och betalningar. Av särskilt intresse är att lagen innehåller hänvisningar till EG-fördraget och att Österrikes riksbank bemyndigas att under vissa förutsättningar vidta åtgärder i situationer som avses i artikel 60.2 i EG-fördraget. De bestämmelser som är aktuella här har följande lydelse i utredningens översättning.

2 §

Med undantag av de fall som avses i artiklarna 57 och 60 i EG-fördraget och 3 och 4 §§ i denna lag skall inga begränsningar gälla för gränsöverskridande kapitalrörelser och betalningar.

3 §

- (1) När ministerrådet vidtar restriktiva åtgärder enligt artiklarna 57.2, 59, 60.1 och tredje meningen i artikel 60.2 i EG-fördraget skall Österrikes riksbank enligt 4 § göra det som krävs för att genomföra dessa åtgärder i förhållande till det berörda tredje landet.
- (2) När villkoren i den första meningen av artikel 60.2 i EG-fördraget är uppfyllda skall Österrikes riksbank enligt 4 § vidta alla nödvändiga åtgärder för att begränsa rörligheten av kapital och betalningar i förhållande till det berörda tredje landet och informera EG-kommissionen och de andra EU-medlemsstaterna om sådana åtgärder senast vid den tidpunkt de träder i kraft.
- (3) För att uppfylla Österrikes förpliktelser enligt internationell rätt eller för att försvara Österrikes intressen i utlandet kan Österrikes riksbank, såvida det inte hindras av direkt tillämplig EG-rätt, vidta nödvändiga åtgärder för att begränsa rörligheten av kapital och betalningar enligt artikel 4, i syfte att
 1. garantera Österrikes säkerhet; eller
 2. förhindra störningar i den fredliga samexistensen mellan folken; eller
 3. begränsa Österrikes ekonomiska förbindelser, avseende kapitalrörelser och betalningar, med stater där väpnade konflikter förekommer eller där det begås upprepade och allvarliga brott mot mänskliga rättigheter; eller
 4. förhindra väsentliga störningar i Österrikes externa förbindelser; eller
 5. genomföra beslut som är bindande under internationell rätt och som fattats inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

4 §

- (1) Österrikes riksbank kan, för att genomföra 3 § genom förordning eller beslut, göra alla eller någon av de transaktioner som är angivna nedan i 4 § till föremål för godkännande, eller förbjuda dem helt eller delvis. Österrikes riksbank skall upphäva dessa åtgärder så snart behovet av restriktioner i enlighet med 3 § upphör att existera.
- (2) För att anta eller upphäva förordningar enligt punkt 1 ovan, krävs att Österrikes riksbank erhåller regeringens samtycke; i brådskande fall är det tillräckligt med rikskanslerns samtycke.

5.4 Allmänna utgångspunkter för svenska frysningsbestämmelser

5.4.1 Regeringsformen

Gränserna för det delegeringsbara området

Regeringens fullmakt enligt 4 § sanktionslagen har, som redan nämnts, utformats som ett generellt bemyndigande att vidta alla de åtgärder av sanktionskaraktär som ligger inom ramen för det delegerade området. Paragrafen räknar upp en del av de ämnen inom vilka riksdagen kan delegera föreskriftsmakt till regeringen enligt 8 kap. 7 § RF. Utvecklingen mot riktade sanktioner, som har beskrivits i kap. 2 och 4, aktualiserar frågan om frysning av tillgångar från personer som begår eller försöker begå terroristhandlingar faller under det redan delegerade området, under det område som riksdagen kan delegera till regeringen enligt 8 kap. 7 § RF eller utanför dessa bestämmelsers tillämpningsområde.

Riksdagen måste hålla sig inom de gränser för delegation som regeringsformen anger. Regeringsformens beskrivning av de delegeringsbara ämnena varierar dock i precision. Gränserna är i flera fall både vida och vaga. Det gäller särskilt uttryck som ”näringsverksamhet” i 8 kap. 7 § första stycket 3 p. RF.

De uttryckliga begränsningar som finns är att delegation enligt 8 kap. 7 § RF inte får avse föreskrifter om skatt och inte heller - med vissa undantag som inte är av intresse här - föreskrifter som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF. I övrigt anger inte 8 kap. 7 § RF hur stora ingrepp i enskildas rättigheter som är tillåtna. Det finns således inte något hinder mot att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § RF bemyndigas att meddela föreskrifter om exempelvis avgifter av tvångskaraktär eller förfogande över enskild egendom.⁴

Enligt 1971 års sanktionslag (1971:176) var regeringens bemyndigande begränsat till specificerade åtgärder. Regeringen hade bl.a. rätt att besluta om frysning av tillgångar som tillhörde en blockerad stat eller en fysisk eller juridisk person med hemvist i en blockerad stat. Detta bemyndigande för regeringen infördes den 1 juli 1993 med anledning av två resolutioner som antagits av FN:s säkerhetsråd den 17 april samma år. Bemyndigandet kompletterade det förbud mot betalningar m.m. som redan fanns i 7 § i lagen. Enligt 7 §

⁴ Håkan Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, andra uppl. Juristförlaget i Lund s. 120 f.

fick regeringen meddela förbud mot att verkställa betalningar eller lämna kredit till mottagare i en blockerad stat eller till någon utanför en blockerad stat, om betalningen eller krediten var avsedd för mottagare i den blockerade staten eller för verksamhet av ekonomisk art som drevs därifrån.

Enligt 8 kap. 7 § första stycket 3 p. RF kan regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor, av pengar eller av andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, ransonering eller utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö. Detta stadgande avser i huvudsak reglering av ekonomisk verksamhet och har stor räckvidd. Enligt förarbetena omfattar uttrycket ”näringsverksamhet” i 8 kap. 7 § RF bl.a. verksamhet som bank- och försäkringsrörelse samt konsult-, revisions- och advokatrörelse.⁵

Bestämmelser om frysning av tillgångar riktar sig främst till banker, andra kreditinrättningar och liknande verksamheter. Eftersom föreskrifterna rör verksamheten på så sätt att de innehåller förbud mot att verkställa transaktioner m.m. får de åtminstone delvis anses avse ”näringsverksamhet” i den mening som begreppet har enligt 8 kap. 7 § RF. Föreskrifterna avser även kreditgivning samt in- och utförsel av pengar eller andra tillgångar, vilka också är delegeringsbara ämnen enligt 8 kap. 7 § RF. Mot bakgrund av det ovan anförda är det alltså möjligt att med stöd av 8 kap. 7 § RF bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter som åtminstone delvis uppfyller Sveriges internationella åtaganden på området.

Ett problem är dock att föreskrifterna också måste omfatta personer som inte driver näringsverksamhet. Enligt artikel 3 i resolution 1373 skall staterna förbjuda att bl.a. kapital, ekonomiska tillgångar och andra resurser direkt eller indirekt görs tillgängliga för personer etc. som är inblandade i terroristhandlingar. Ett sådant tillhandahållandeförbud måste omfatta även privatpersoner. Regeringens föreskriftsrätt kan då inte grundas på att den rör ämnet näringsverksamhet utan endast på att den rör in- eller utförsel av pengar eller andra tillgångar eller kreditgivning. Tänkbara situationer som bör omfattas av lagstiftningen är emellertid att en terrorist, medhjälpare eller finansiär i Sverige säljer egendom till en privatperson här i landet för att få likvida medel eller att privatpersoner skänker pengar till en terroristgrupp. Det kan också förekomma tillfällen när privatpersoner disponerar över medel som tillhör en

⁵ Prop. 1973:90, s. 310

person som kan misstänkas för terroristhandlingar; sådana tillgångar bör kunna omfattas av ett frysningsbeslut. Föreskrifter som förbjuder sådana köp, gåvor, utbetalningar eller återbetalningar kan inte direkt grundas på något av de delegeringsbara ämnena i 8 kap. 7 § första stycket RF. De sanktioner som påbjuds i resolution 1373 omfattas således bara delvis av det område som riksdagen kan delegera till regeringen enligt 8 kap. 7 § RF.

Kravet på allmängiltighet

En annan fråga är huruvida föreskrifter om frysning av vissa personers eller organisationers egendom uppfyller kravet på allmän giltighet. Regeringsformen bygger i denna del på en distinktion mellan generella föreskrifter och beslut i enskilda fall. Lagar och förordningar får inte uttryckligen anges avse endast ett visst konkret fall. Enligt förarbetena till regeringsformen får en lag anses uppfylla kravet på generell tillämpbarhet om den exempelvis avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer. Dessa kännetecken på en generell norm är lättast att tillämpa på handlingsregler. En generell handlingsregel riktar sig till "en i allmänna termer bestämd krets av personer". Dess adressater är alla som under givna förutsättningar har att företa den enligt regeln påbjudna handlingen eller underlåta den handling som regeln förbjuder. Det väsentliga är att kretsen av adressater i en generell handlingsregel är abstrakt angiven.⁶

Det har satts i fråga om en lag som avser frysning av ett antal namngivna personers och gruppers tillgångar uppfyller kravet på allmän giltighet. Den frågan skulle t.ex. kunna aktualiseras om en svensk lagstiftning utformades på samma sätt som den tyska, dvs. så att personer etc. som var upptagna på en av EU upprättad lista blev föremål för frysningsbeslut.

Frågan kom upp i mål T-306/01 i Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt, där sökandena anförde att en EG-förordning som påbjuder sanktionsåtgärder mot namngivna individer saknar allmän giltighet och strider mot artikel 249 i EG-fördraget. Förstainstansrättens bedömning var emellertid att den omtvistade förordningen har allmän giltighet, eftersom den innehåller ett förbud för alla och

⁶ Strömberg, a.a., s. 34 ff

envar att ställa penningmedel och andra ekonomiska resurser till de utpekade personernas förfogande.

Om svenska föreskrifter om frysning av tillgångar utformades så att de innehåller handlingsregler som riktas mot en abstrakt angiven krets av adressater kommer således kravet på allmän giltighet att vara uppfyllt oavsett hur kretsen av dem som skulle träffas av ett frysningsbeslut definieras. Den omständigheten att handlingsregelns adressater skall agera på ett angivet sätt mot ett fåtal namngivna personer hindrar alltså inte att regeln anses vara allmängiltig.

5.4.2 Europakonventionen

EG-rättsakter om frysning av tillgångar för personer som misstänkts för att ha bidragit till finansieringen av den internationella terrorismen har blivit föremål för prövning i förstainstansrätten genom att personer som fått sina tillgångar frysta väckt ogiltighetstalan. I mål T-306/01 anförde sökandena som grund för sin talan bl.a. att EG-förordning 881/2002 (1267-regimen) åsidosätter deras grundläggande rättigheter, särskilt deras rätt att förfoga över sin egendom och rätten till försvar enligt artikel 6 i Europakonventionen. Sökandena hävdade att de drabbats av sanktionsåtgärder av både civilrättslig och straffrättslig karaktär utan att först ha getts tillfälle att yttra sig eller försvara sig och utan att rättsakten hade underkastats någon domstolsprövning.

Artikel 6 i Europakonventionen handlar om rätten till en rättvis rättegång. Artikeln föreskriver att var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, skall vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. För brottmål uppställs vissa minimirättigheter, bl.a. rätten att få veta innebörden av och grunden för anklagelsen om brottet, rätten att få försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde och rätten att få höra vittnen.

I det nämnda målet konstaterade förstainstansrätten följande. Den omtvistade EG-förordningen är endast ett genomförande på gemenskapsnivå av FN:s säkerhetsråds beslut. Dessa beslut är i princip inte underkastade förstainstansrättens prövning. Förstainstansrätten har inte behörighet att ifrågasätta beslutens lagenlighet på grundval av gemenskapsrätten eller de grundläggande rättigheterna, såsom de erkänns i gemenskapens rättsordning. Prövningen

ska därför begränsas till hur den omtvistade förordningen förhåller sig till de överordnade tvingande rättsliga normer inom den allmänna folkrätten som ingår i jus cogens. Den frysning av penningmedel som föreskrivs i förordningen innebär inte ett åsidosättande av sökandenas grundläggande rättigheter enligt jus cogens.

Målet i förstainstansrätten handlade om sanktioner som beslutats i 1267-regimen. Åtgärder på EU-nivå och nationell nivå för att uppfylla folkrättsliga åtaganden i 1373-regimen utgör inte ett genomförande av FN:s säkerhetsråds beslut på samma sätt som i 1267-regimen. CTC – 1373-regimens sanktionskommitté - har inte fastställt någon sanktionslista och föreskrifterna är mer allmänt hållna. När det gäller sanktioner i 1373-regimen finns det därför utrymme att beakta bl.a. Europakonventionens bestämmelser om grundläggande processuella garantier i den nationella lagstiftningen. En fråga som uppkommer då är om ett sanktionsbeslut kan anses beröra den utpekades civila rättigheter och skyldigheter eller om det kan jämföras med en anklagelse för brott.

Enligt Europadomstolens praxis omfattas tvister om egendom av begreppet ”civila rättigheter”. Eftersom ett beslut om frysning av all egendom därför måste anses beröra en persons civila rättigheter har den person som beslutet riktas mot rätt till prövning av beslutet i domstol eller ett domstolsliknande organ enligt artikel 6 i Europakonventionen. Mindre uppenbart är svaret på frågan om ett frysningsbeslut kan anses utgöra en anklagelse för brott i Europakonventionens mening. Trots att ett frysningsbeslut baseras på en misstanke om terrorism har de EU-länder som hittills infört lagstiftning för att genomföra resolution 1373 valt att hantera sanktionerna som administrativa åtgärder.

5.4.3 Regler om beslutsunderlag, upphävande och undantag i EU

Allmänt

Ministerrådet har antagit riktlinjer för genomförande och utvärdering av restriktiva åtgärder (sanktioner) inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, GUSP. I dessa riktlinjer säger rådet att införandet och genomförandet av sådana åtgärder alltid skall vara i överensstämmelse med internationell rätt och principerna om frihet, demokrati, respekt för de mänskliga rättig-

heterna och de grundläggande friheterna samt rättsstatsprincipen. Det innebär i synnerhet att tillbörlig uppmärksamhet skall ägnas åt skydd och efterlevnad av vederbörliga processuella rättigheter för de personer som förs upp på förteckningen. Det är viktigt även av det skälet att riktade restriktiva åtgärder vidtas genom rättsliga instrument som kan bli föremål för laglighetsprövning enligt artikel 230 i EG-fördraget.

Krav på beslutsunderlag m.m.

För att rådet skall kunna besluta att en person eller enhet skall omfattas av restriktiva åtgärder säger riktlinjerna att det krävs tydliga kriterier, anpassade efter varje specifikt fall, för att fastställa vilka personer och enheter som kan föras upp på förteckningen. Ett sådant krav på tydliga kriterier också bör gälla för strykning från förteckningen. Dessa tydliga kriterier skall anges i GUSP:s rättsliga instrument, vilket i synnerhet sägs gälla finansiella åtgärder, såväl när personer påförs förteckningen inom ramen för åtgärder mot ett eller flera tredje länder som när åtgärder riktas direkt mot enskilda personer och enheter.

Riktlinjerna slår fast att information som gör det möjligt att identifiera personer och enheter är avgörande för att säkerställa att åtgärderna inte drabbar andra än de utpekade, i synnerhet som stöd till den privata sektorn vid genomförande av riktade restriktiva åtgärder. När det gäller upphörande och översyn av restriktiva åtgärder skall rådet, med beaktande av varje åtgärds specifika mål och alla andra relevanta överväganden, hålla läget under uppsikt och planera för en specifik granskning när de politiska förutsättningarna har ändrats. För att restriktiva åtgärder skall vara effektiva säger riktlinjerna att de bör upphävas när målet med dem har uppnåtts, och att tidsfrister inte bör vara avgörande.

Den gemensamma ståndpunkten 2001/931/GUSP anger vilka kriterier som skall vara uppfyllda för att en person eller enhet skall föras upp på sanktionslistan och vad som skall iakttas därefter. Artikel 1.4 föreskriver sålunda att sanktionslistan skall upprättas på grundval av exakta uppgifter eller fakta som visar att en behörig myndighet har fattat beslut i fråga om var och en av de personer, grupper eller enheter som avses. Med behörig myndighet avses en rättslig myndighet eller en likvärdig myndighet som är behörig på området. Det kan vara fråga om beslut att inleda en förundersök-

ning eller någon annan liknande rättslig åtgärd i fråga om en terroristhandling. Beslutet skall vara grundat på bevis eller allvarliga och trovärdiga indicier för eller en dom som avser sådana handlingar. Uppgifterna om de personer och enheter som finns på sanktionslistan skall ses över med jämna mellanrum, minst en gång var sjätte månad, för att säkerställa att det är berättigat att behålla dem i förteckningen.

Undantag

Enligt ministerrådets riktlinjer är det viktigt att rättsliga instrument om finansiella restriktioner m.m. gör det möjligt att av humanitära skäl göra undantag med hänsyn till de utpekade personernas grundläggande behov. De behöriga myndigheterna bör pröva frågor om undantag från fall till fall, så att alla relevanta intressen kan bedömas, och införa villkor för att säkerställa att undantagen inte ominstetgör eller gör det möjligt att kringgå målet för den restriktiva åtgärden.

Artiklarna 5 och 6 i EG-förordning 2580/2001 innehåller bestämmelser om undantag i fråga om frysning av tillgångar enligt artikel 2 i förordningen. Artikel 5.2 avser undantag av humanitära skäl och har följande lydelse.

Medlemsstaternas behöriga myndigheter enligt förteckningen i bilagan får, på villkor som de anser ändamålsenliga för att förhindra finansieringen av terroristhandlingar, bevilja särskilda tillstånd för

1. användning av frysta penningmedel för att tillgodose grundläggande mänskliga behov avseende en fysisk person som finns i den förteckning som avses i artikel 2.3 eller dennes familjemedlemmar, inbegripet bland annat användning för betalning av livsmedel, läkemedel, ränta eller amortering avseende familjens bostad samt arvoden och avgifter för sådan läkarvård av familjen som utförs inom gemenskapen,
2. betalning med medel från frysta konton av
 - a) skatter, obligatoriska försäkringspremier samt avgifter för allmännyttiga tjänster som gas, vatten, el och telekommunikation som betalas inom gemenskapen,
 - b) betalning av kontoavgifter till ett finansinstitut i gemenskapen.

Ansökan om tillstånd att göra undantag skall inges till den behöriga myndigheten i den medlemsstat på vars territorium penningmedlen,

de andra finansiella tillgångarna eller de andra ekonomiska resurserna har frysts. I Sverige är Försäkringskassan behörig myndighet enligt artikel 5 och Finansinspektionen enligt artikel 6. Artikel 6 gör det möjligt att bevilja tillstånd för att frigöra frysta ekonomiska resurser eller tillhandahålla finansiella tjänster till listade personer även i andra fall än som avses i artikel 5. Finansinspektionen skall anmäla sitt förslag till beslut till de behöriga myndigheterna i övriga EU-länder, rådet och kommissionen samt ta vederbörlig hänsyn till de kommentarer som dessa gör inom två veckor.

5.4.4 FATF:s rekommendationer

FATF (Financial Action Task Force) är ett organ under OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). FATF har till uppgift att utarbeta riktlinjer för åtgärder på nationell och internationell nivå mot penningtvätt och finansiering av terrorism. FATF har utfärdat rekommendationer i frågan om penningtvätt och särskilda rekommendationer i frågan om finansiering av terrorism.⁷ FN, Internationella valutafonden och Världsbanken m.fl. har ställt sig bakom dessa rekommendationer och FN:s säkerhetsråd har i resolution 1617 (2005) uppmanat medlemsstaterna att implementera dem.

De särskilda rekommendationerna om finansiering av terrorism antogs av FATF i oktober 2001. Rekommendationerna beskriver ett antal åtgärder som syftar till att bekämpa finansiering av terroristhandlingar och terroristorganisationer. Rekommendation nr. 3, med rubriken Frysning och förverkande av terroristernas tillgångar, har följande lydelse:

Varje land skall vidta åtgärder för att utan dröjsmål frysa konton eller andra tillgångar som tillhör terrorister, de som finansierar terrorism och terroristorganisationer i enlighet med FN:s resolutioner angående bekämpning av finansiering av terroristhandlingar.

Varje land skall också anta och införa åtgärder, inklusive lagstiftningsåtgärder, som gör det möjligt för de behöriga myndigheterna att beslagta och förverka egendom som härrör från, eller används till, eller är avsedd att användas till eller allokera för finansiering av terrorism, terroristhandlingar eller terroristorganisationer.

⁷FATF: Nine Special Recommendations on Terrorist Financing; Oktober 2001, och 40 Recommendations, senast uppdaterad i oktober 2004.

FATF har fogat en tolkningsnot till rekommendationen som avser både 1267-regimen och 1373-regimen. Enligt tolkningsnoten behandlar rekommendationen två skyldigheter för staterna. För det första skall varje jurisdiktion ha regler som gör det möjligt att utan dröjsmål frysa eller beslagta terroristrelaterade konton eller andra tillgångar i enlighet med de ifrågavarande FN-resolutionerna. För det andra skall staterna ha regler som tillåter rättsväsendet att beslagta eller förverka terroristers konton eller andra tillgångar på grundval av ett beslut som meddelats av en behörig myndighet eller domstol.

Målet med det första kravet är att frysa terroristrelaterade konton eller andra tillgångar när det finns rimliga skäl (reasonable grounds) för att misstänka eller tro att sådana konton eller andra tillgångar kan användas till att finansiera terroristhandlingar. Syftet med dessa åtgärder är preventivt. Målet med det andra kravet är att beröva terroristerna deras tillgodohavanden på dessa konton eller andra tillgångar om och när ett adekvat samband har etablerats mellan kontona eller tillgångarna och terrorister eller terroristhandlingar. Syftet med dessa åtgärder är i huvudsak preventivt men också repressivt. Det uppges vara nödvändigt att tillgodose båda kraven för att beröva terrorister och terroristnätverk möjlighet att utföra framtida terroristhandlingar.

När det gäller hur reglerna om frysning bör utformas anvisar tolkningsnoten två alternativ. Det ena alternativet är att bemyndiga eller utse en behörig myndighet eller domstol att utfärda, administrera och genomföra frysning åtgärder enligt ett visst förfarande. Det andra alternativet är att genom lagstiftning ålägga de personer eller enheter som ansvarar för kontona eller tillgångarna – banker och liknande - att frysa dessa tillgångar och att bestraffa de ansvariga om de inte uppfyller sina ålägganden. De personer vilkas tillgångar skall frysas skall identifieras av en behörig myndighet eller domstol. Möjligheten att frysa konton eller andra tillgångar skall även omfatta konton eller andra tillgångar som härrör från eller har genererats från konton samt andra tillgångar som ägs eller kontrolleras direkt eller indirekt av terrorister, de som finansierar terrorism, eller terroristorganisationer. Oavsett vilket alternativ som väljs skall det finnas klart utpekade myndigheter som har ansvaret för att genomföra åtgärderna.

Vidare skall staterna se till att det är förbjudet för deras medborgare eller andra personer eller enheter inom deras territorier att göra konton eller andra tillgångar, ekonomiska resurser eller finan-

siella eller andra relaterade tjänster direkt eller indirekt tillgängliga för terrorister och de som finansierar terrorism. Förbudet skall också gälla tillhandahållande av resurser till terroristorganisationer, enheter som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av sådana personer eller enheter samt till sådana som handlar på deras vägnar eller på order av dem.

När det gäller förfarandet för frysning anger rekommendationerna att varje land skall utveckla och införa procedurer för att – utan dröjsmål och utan förvarning till de personer eller enheter som åtgärderna gäller – frysa de konton eller andra tillgångar som avses. Rekommendationerna understryker att ett dröjsmål mellan mottagandet av information som motiverar ett beslut om frysning och den faktiska frysningen av konton eller andra tillgångar underminerar åtgärdernas effektivitet genom att ge de utpekade personerna tid att flytta pengarna eller tillgångarna. Därför måste förfarandet garantera en snabb bedömning av huruvida det föreligger rimliga skäl (reasonable grounds) för att vidta en frysningsåtgärd och därefter, utan dröjsmål, ett på sådana skäl grundat beslut om frysning av konton eller andra tillgångar. Effektiva system skall utvecklas för att informera den finansiella sektorn omedelbart i samband med att frysningsåtgärder vidtas. Det skall finnas klar vägledning till framför allt finansiella institutioner och andra som ansvarar för frysta konton eller andra tillgångar.

Vidare skall varje land enligt rekommendationerna utveckla och införa förfaranden för att pröva yrkanden om avlistning enligt vissa bestämda kriterier som överensstämmer med internationella åtaganden och tillämpliga rättsprinciper, och upphäva frysningen av tillgångar för avlistade personer. För personer och enheter som är listade under 1267-regimen gäller att förfaranden och kriterier skall stämma överens med dem som har antagits av 1267-kommittén. Varje land skall dessutom göra det möjligt att frigöra frysta tillgångar som är nödvändiga för att tillgodose grundläggande mänskliga behov i enlighet med FN:s säkerhetsråds resolution 1452(2002), vars innehåll i stort liknar de undantag som gäller enligt EG-rätten. Det skall också vara möjligt för en person som fått sina tillgångar frysta att få beslutet överprövat och ändrat av en behörig myndighet eller domstol.

Varje land skall slutligen vidta lämpliga åtgärder för att effektivt övervaka efterlevnaden av lagstiftningen. Bristande efterlevnad av sådan lagstiftning skall föranleda civilrättsliga, förvaltningsrättsliga eller straffrättsliga sanktioner.

5.4.5 Möjligheter till domstolsprövning av ett frysningsbeslut

EG-domstolen och förstainstansrätten

Enligt artikel 230 i EG-fördraget skall EG-domstolen granska lagligheten av de rättsakter som antas av bl.a. rådet och kommissionen och som inte är rekommendationer och yttranden. För detta ändamål skall domstolen vara behörig att pröva en talan som väcks av en medlemsstat, av Europaparlamentet, av rådet eller av kommissionen. Talan kan grundas på bristande behörighet, åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, åsidosättande av EG-fördraget eller av någon rättsregel som gäller dess tillämpning eller på maktmissbruk. Varje fysisk eller juridisk person får på samma villkor väcka talan mot ett beslut som är riktat till honom eller mot ett beslut som, även om det utfärdats i form av en förordning eller ett beslut riktat till en annan person, direkt och personligen berör honom. Talan skall väckas inom två månader från den dag då åtgärden offentliggjordes eller delgavs klaganden eller, om så inte skett, från den dag då denne fick kännedom om åtgärden, allt efter omständigheterna. Om talan är välgrundad, skall domstolen enligt artikel 231 i EG-fördraget förklara den berörda rättsakten ogiltig.

Enligt EG-fördraget är förstainstansrätten behörig att som första instans pröva och avgöra bl.a. de ärenden som anges i artikel 230. Förstainstansrättens avgöranden kan sedan överklagas till EG-domstolen, dock endast i rättsfrågor, i enlighet med de villkor och begränsningar som fastställs i domstolens stadga.

Ett beslut genom vilket en persons tillgångar blir frysta berör honom direkt och personligen. Även om beslutet har utfärdats i form av en förordning har han alltså talerätt enligt artikel 230 i EG-fördraget på de grunder som anges där. Förstainstansrätten har också tagit upp sådana klagomål. I sammanhanget kan nämnas att gemenskapen enligt artikel 288 andra stycket i EG-fördraget skall ersätta skada som har orsakats av dess institutioner eller av dess anställda under tjänsteutövning. EG-domstolen är enligt artikel 235 i EG-fördraget behörig att avgöra tvister om sådant skadestånd, med förstainstansrätten som första instans. Varje fysisk och juridisk person som har ett rättsligt intresse av det kan föra talan om skadeståndsansvar mot någon av EG:s institutioner. En sådan talan kan t.ex. grundas på att en utfärdad EG-rättsakt strider mot EG-fördraget och att den enskilde lidit skada av detta.

Nationell domstol

En EG-förordning som innehåller ett beslut om frysning av tillgångar är direkt tillämplig och bindande för alla personer och myndigheter i medlemsstaterna. Frysningsbeslutet skall efterlevas av banker och andra som har de utpekade personernas pengar och andra tillgångar i sin besittning. I Sverige kan en banks vägran att betala ut pengar eller en myndighets beslut att inte bevilja ett visst bidrag prövas i domstol. Den som har fått sina tillgångar frysta kan väcka en civilrättslig talan i allmän domstol med yrkande t.ex. att banken skall förpliktas betala ut pengarna eller en förvaltningsrättslig talan i allmän förvaltningsdomstol för att överklaga myndighetens beslut. Som grund för en sådan talan kan t.ex. åberopas att EG-rättsakten är ogiltig. En nationell domstol kan emellertid inte på egen hand förklara en EG-rättsakt ogiltig. Enligt artikel 234 i EG-fördraget är EG-domstolen behörig att meddela förhandsavgöranden om bl.a. tolkningen av EG-fördraget och om giltigheten och tolkningen av rättsakter som beslutas av gemenskapens institutioner. När en sådan fråga uppkommer vid en domstol i en medlemsstat får den domstolen, om den anser att ett beslut i frågan är nödvändigt för att döma i saken, begära att EG-domstolen meddelar ett förhandsavgörande. Om det enligt nationell lagstiftning inte finns något rättsmedel mot den nationella domstolens avgörande, skall denna domstol föra frågan vidare till EG-domstolen. Det innebär för svenskt vidkommande att Regeringsrätten, Högsta domstolen, Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen är skyldiga att begära ett förhandsavgörande från EG-domstolen om en sådan fråga uppkommer. EG-domstolen har dock fastslagit att den nationella domstolen inte behöver fråga EG-domstolen om frågan är irrelevant för målet, om tolkningen av gemenskapsrätten är uppenbar (*acte clair*) och om frågan redan har besvarats av EG-domstolen (*acte éclairé*) Med ett förhandsavgörande som stöd kan sedan den svenska domstolen döma i målet.

Europadomstolen

Vid sidan av EG-domstolen och de nationella domstolarna är Europadomstolen ett tänkbart forum för överprövning av ett frysningensbeslut. Enligt artikel 34 i Europakonventionen får Europadomstolen ta emot klagomål från en enskild person som är riktat

mot en konventionsstat med påstående om att denna stat har kränkt någon av hans rättigheter enligt Europakonventionen eller dess protokoll. Prövning i Europadomstolen förutsätter emellertid att alla nationella rättsmedel har uttömts i enlighet med den internationella rättens allmänt erkända regler. Att en sådan talan endast kan riktas mot konventionsstater innebär att åtgärder av FN och EU inte kan prövas av domstolen.

Europadomstolens behörighet framgår av artikel 32 i Europakonventionen, som anger att domstolen är behörig i alla frågor som rör tolkningen och tillämpningen av Europakonventionen och protokollen till denna. Domstolens behörighet i fråga om tolkning och tillämpning av konventionen innebär att den kan fastställa att en kränkning av konventionen har förekommit, men inte ogiltigförklara eller upphäva nationell rätt eller EG-rätt. Om domstolen finner att ett brott mot konventionen eller protokollen har ägt rum och om konventionsstatens nationella rätt endast till en del medger att gottgörelse lämnas, skall domstolen, om så anses nödvändigt, tillerkänna den förfördelade parten skälig gottgörelse.

5.5 Överväganden i fråga om en svensk frysningsslagstiftning

5.5.1 Utgångspunkter

Föreskrifterna i FN:s säkerhetsråds resolution 1373 har redovisats ovan i avsnitt 4.2.3 och 4.4.3. Resolutionen återfinns i sin helhet i bilaga 2 till detta betänkande. Föreskrifterna slår fast medlemsstaternas skyldigheter i kampen mot finansiering av den internationella terrorismen och ställer krav på åtgärder för att förebygga och förbjuda finansiering av terroristhandlingar. Resolutionen ålägger medlemsstaterna att dels frysa ekonomiska tillgångar som tillhör någon som begår, försöker begå eller medverkar till terroristhandlingar, dels inom sina territorier förbjuda tillhandahållandet av ekonomiska tillgångar och finansiella tjänster till sådana personer eller enheter.

Som framgått är föreskrifterna tämligen allmänt hållna. Centrala begrepp i resolutionstexten är inte definierade och det saknas närmare kriterier för tillämpning av föreskrifterna. Efter resolutionens tillkomst har EU och EG antagit ett antal rättsakter på området. Vidare har FATF tagit fram rekommendationer om åtgärder mot

finansiering av terrorism och en tolkningsnot till dessa.⁸ FN:s säkerhetsråd har i resolution 1617(2005) anmodat⁹ medlemsstaterna att implementera FATF:s rekommendationer. För svenskt vidkommande finns det därför all anledning att söka ledning i FATF:s rekommendationer liksom i relevanta rättsakter från EU och EG i lagstiftningsärendet.

I FATF:s rekommendationer sägs inledningsvis att de nationella reglerna om frysning av tillgångar måste utformas efter de konstitutionella krav och andra förutsättningar som råder i det enskilda landet och att de därför inte kan se lika ut i alla länder, även om de bör uppfylla vissa minimikrav. För Sverige, liksom för andra medlemsstater i EU, är omfattningen av EG:s behörighet en första viktig omständighet att beakta. Enligt artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget har EG behörighet att genomföra internationella ekonomiska sanktioner mot tredjeländer och dess företrädare, om det föreskrivs i en gemensam ståndpunkt som EU har beslutat enligt bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Med artikel 308 i fördraget som kompletterande rättslig grund har EG ansett sig på liknande villkor kunna besluta om ekonomiska sanktioner mot personer och enheter som misstänks för terrorverksamhet, trots att de inte har någon direkt anknytning till ett visst tredje lands territorium eller regimen i ett visst tredje land.

Ett område där EG inte har agerat därför att det har rätt delade meningar om gemenskapens behörighet är dock sanktioner mot terrorister och terroristorganisationer vilkas terroristiska verksamhet har sina rötter, huvudsakliga aktiviteter och mål inom EU:s territorium, de s.k. EU-interna terroristerna¹⁰. När det gäller de EU-interna terroristerna måste således Sverige och de andra medlemsstaterna i EU själva vidta åtgärder för att uppfylla sina folkrättsliga åtaganden enligt säkerhetsrådets resolution 1373 och den gemensamma ståndpunkten 2001/930/GUSP.

Medlemsstaternas behörighet att besluta om internationella ekonomiska sanktioner mot EU-externa terrorister är enligt EG-fördraget begränsad till vissa undantagsfall. Enligt förstainstansrättens dom i mål T-306/01 är EG på grund av EG-fördraget bunden av skyldigheterna i FN-stadgan på samma sätt som medlemsstaterna. Gemenskapen är därför skyldig att anta de bestämmelser som är nödvändiga för att medlemsstaterna skall kunna fullgöra sina skyl-

⁸Se avsnitt 5.4.4.

⁹Säkerhetsrådet använder lokutionen ”strongly urges”.

¹⁰Se också avsnitt 3.2.

digheter. Nationella åtgärder mot EU-externa terrorister kan emellertid bli nödvändiga i de fall EG inte skulle kunna agera på grund av oenighet i rådet eller av annan orsak. Det kan därför finnas skäl att utforma de svenska bestämmelserna så att de ger utrymme för att kunna vidta nationella åtgärder även mot sådana personer och enheter.

5.5.2 En ny lag om frysning av tillgångar

Allmänna överväganden

I Sverige finns straffprocessuella regler som gör det möjligt att säkra tillgångar vid misstanke om brott genom t.ex. beslag eller kvarstad under vissa förutsättningar, bl.a. vid terroristbrott och finansiering av sådana. Av redovisningen ovan framgår emellertid att Sveriges folkrättsliga förpliktelser på området kräver mer än vad som kan uppnås med dessa straffprocessuella regler.¹¹ Det är alltså nödvändigt att införa bestämmelser som gör det möjligt att utanför ett straffprocessuellt förfarande och utan dröjsmål frysa tillgångar för misstänkta terrorister och terroristorganisationer m.fl. och som förbjuder att tillgångar och finansiella tjänster ställs till deras förfogande.

Ett frysningsbeslut är en ingripande åtgärd mot enskilda av det slag som lämpligen hör hemma i en myndighet eller i en domstol. Uppgiften skall vara reglerad i lag med bestämmelser om frysning och om förbud att tillhandahålla ekonomiska tillgångar eller finansiella tjänster samt om vilka förutsättningar som skall gälla för beslut och undantag. Lagen skall innehålla bestämmelser om omprövning och överklagande. Den skall vidare föreskriva att bestämmelserna skall vara straffsanktionerade.

Det finns skäl att inte begränsa bestämmelserna till att avse sanktionsåtgärder mot EU-interna terrorister. Dels finns det inte några exakta definitioner av EU-interna respektive EU-externa terrorister, dels kan det bli nödvändigt att vidta nationella åtgärder även mot EU-externa terrorister. Eftersom det är EG som har behörighet att besluta om ekonomiska sanktioner i sådana fall krävs det dock att någon undantagsbestämmelse i EG-fördraget är tillämplig för att nationella åtgärder skall kunna vidtas mot EU-externa terrorister i de fall då gemenskapen inte kan fatta beslut.

¹¹ Se avsnitt 5.2.2

De undantagsbestämmelser som kan komma ifråga är artikel 58.1b (om bl.a. allmän säkerhet), artikel 60.2 (om allvarliga politiska grunder, jfr. med artikel 297) och artikel 307 (om åtgärder för att uppfylla åtaganden enligt FN-stadgan)

Det får ankomma på den beslutande myndigheten eller domstolen att i varje enskilt fall bedöma om förutsättningarna för åtgärden är uppfyllda. Generellt bör dock restriktioner för kapitalrörelser som kan misstänkas vara avsedda att finansiera terrorism ofta kunna anses motiverade med hänsyn till allmän ordning och säkerhet, behövliga på allvarliga politiska grunder och brådskande, på det sätt som anges i de nämnda artiklarna i EG-fördraget.

EG har ansetts ha behörighet att besluta om frysningsåtgärder mot en terrorist eller terroristorganisation som inte bedöms ha anknytning till ett visst tredje land - om det inte är fråga om en EU-intern terrorist eller organisation - om artikel 308 kombineras med artiklarna 60.1 och 301 i EG-fördraget. En särskild fråga är om undantaget i artikel 60.2 är tillämpligt när det gäller nationella åtgärder mot personer, grupper och enheter som inte har någon anknytning till ett visst tredje land och som EG inte har vidtagit åtgärder mot. Enligt sin ordalydelse gör undantagsbestämmelsen i artikel 60.2 det endast möjligt att, under angivna förutsättningar, besluta om nationella ekonomiska sanktioner i förhållande till ett tredje land, dess företrädare och personer med anknytning till dem. Artikel 308 gäller åtgärder från gemenskapens sida - alltså inte från en medlemsstat - som är nödvändiga för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål om EG-fördraget inte innehåller de nödvändiga befogenheterna. Eftersom artikel 308 har ansetts utvidga tillämpningsområdet för artikel 60.1 i dessa fall bör motsvarande utvidgning också gälla möjligheten till undantag enligt artikel 60.2.

Det kan diskuteras om de nu aktuella nationella bestämmelserna om frysningsåtgärder bör placeras i sanktionslagen. För en sådan placering talar främst att även de nya bestämmelserna handlar om internationella sanktioner. Eftersom sanktionslagen främst har karaktären av en fullmaktslag bör emellertid den nu beskrivna regleringen tas upp i en särskild lag.

5.5.3 Lagrådets synpunkter och förslag i 2001 års yttrande

Med anledning av säkerhetsrådets resolution 1373 upprättade Justitiedepartementet år 2001 ett förslag till lag om spärrande av tillgångar, som remitterades till Lagrådet. Det remitterade lagförslaget byggde på principen att banker, andra finansiella institutioner och i vissa fall enskilda fysiska eller juridiska personer själva skulle bedöma om någon som de hade ett ekonomiskt mellanhavande med begick eller försökte begå terroristhandlingar eller medverkade till sådana handlingar.

Lagrådet anförde bl.a. följande. "Säkerhetsrådets resolution 1373 (2001) har till syfte att tillgodose vitala statsintressen. Med hänsyn härtill och till behovet av rättssäkerhet för enskilda fysiska och juridiska personer samt med beaktande av svårigheterna för dessa att självständigt hantera frågor av här aktuellt slag finner Lagrådet starka skäl tala för att det främst skall vara staten och inte enskilda fysiska och juridiska personer som åläggs ansvaret för att kraven i resolutionen uppfylls. --- Beslutet att spärra tillgångar eller att förbjuda tillhandahållandet av tillgångar eller tjänster är av sådan karaktär att det synes naturligt att ett avgörande fattas av en åklagare och att det därefter underställs domstols prövning."¹²

Lagrådet utgick ifrån att uppgiften att fatta beslut i första instans med hänsyn till ärendenas vikt skulle läggas på Riksåklagaren och att uppgiften att överpröva detta beslut skulle koncentreras till en enda domstol, som enligt förslaget borde vara Stockholms tingsrätt.

Lagrådet förordade vidare att beviskravet vid beslut att spärra tillgångar skulle anknyta till det beviskrav som gäller vid tvångsåtgärder som kvarstad enligt 26 kap. rättegångsbalken eller beslag enligt 27 kap. rättegångsbalken. Enligt Lagrådets förslag skulle denna centrala bestämmelse formuleras på följande sätt: "Ekonomiska tillgångar skall utan dröjsmål spärras och får inte betalas ut eller förfogas över, om de tillhör personer som skäligen kan misstänkas för att komma att begå, försöka att begå eller medverka till terroristhandlingar."¹³

¹² Utdrag ur protokoll vid sammanträde i Lagrådet 2001-11-07.

¹³ Utdrag ur protokoll vid sammanträde i Lagrådet 2001-11-07.

5.5.4 Valet av beslutsmyndighet

I det föregående har utredningen gjort bedömningen att beslut om frysning bör meddelas av en domstol eller en myndighet. Lagrådet förordade i 2001 års lagstiftningsärende att Riksåklagaren skulle fatta beslut om att spärra tillgångar och att detta beslut skulle underställas domstol.

När det gäller valet av beslutsmyndighet är det viktigt att beakta vad frysningsbestämmelserna har för syfte, i vilka fall de kan komma att tillämpas, vilka uppgifter som kan komma att ligga till grund för ett beslut om frysning och vilken prövning som skall göras.

Det kan konstateras att syftet med bestämmelserna är preventivt; de skall förhindra uppkomsten av terroristhandlingar. Trots att risken för att ett terroristattentat skall inträffa i Sverige allmänt sett får bedömas som låg kan det tänkas att det i vårt land vistas personer med anknytning till terrorism i andra länder eller att sådana personer har tillgångar här. Det är framför allt beträffande denna kategori av personer som frysningsbestämmelserna fyller en funktion.

Sverige har också en folkrättslig skyldighet att skapa lagliga förutsättningar för att kunna frysa tillgångarna för personer, grupper och enheter som omfattas av resolution 1373(2001) men inte av EG-förordning 2580/2001. De personer, grupper och enheter som har betecknats som EU-interna skall enligt den gemensamma ståndpunkten 2001/931/GUSP omfattas av polisiärt och rättsligt samarbete. De har listats av EU på grundval av samma slag av kriterier som har gällt för de personer etc., som omfattas av EG-förordningen, nämligen att en behörig myndighet skall ha inlett något slag av rättsligt förfarande mot dem på grund av misstankar om terroristbrott. För en del av dessa bör alltså förutsättningar för ett frysningsbeslut kunna föreligga. I dag saknas det emellertid lagstöd i Sverige för ekonomiska sanktioner mot dem.

Det sagda innebär att det stora flertalet av dem som kan bli föremål för frysningsbeslut enligt den föreslagna lagen inte är svenska medborgare eller bosatta i Sverige, inte misstänks för att ha begått brott här i landet eller för brott mot svenska intressen och inte har tillgångar här. Mycket talar för att en majoritet av dem som träffas av ett beslut avstår från att överklaga eftersom de inte berörs av beslutet. Dessa omständigheter talar enligt utredningens mening mycket starkt mot att grundbeslutet om frysning skall fattas av

domstol. En sådan ordning skulle kräva att en myndighet först prövade ärendet och därefter, eventuellt efter ett eget interimistiskt beslut, ansökte hos domstolen om frysning. Både en myndighet och en domstol skulle således vara inblandade i varje ärende. Sannolikt skulle också en stor del av de berörda anses ha behov av offentligt biträde för att föra sin talan i domstolen. Inte minst av praktiska och ekonomiska skäl bör därför ansvaret för det grundläggande beslutet läggas på en myndighet.

Frysningsbestämmelserna kommer alltså i första hand att aktualiseras vid misstanke om terroristhandlingar och finansiering av terroristhandlingar utomlands. Uppgifter om de personer och enheter vars tillgångar kan komma i fråga för frysning torde därför främst komma från andra länders myndigheter. Det kan vara underrättsinformation men också beslut från utländska myndigheter och uppgifter från internationella organisationer eller organ. De myndigheter som ligger närmast till hands som beslutsmyndigheter är Finansinspektionen och Åklagarmyndigheten.

Finansinspektionen är den myndighet som övervakar företagen på finansmarknaden. Som tidigare nämnts riktar sig ett frysningsbeslut i första hand till olika finansiella företag och innebär att det är förbjudet för dessa att verkställa transaktioner från konton som tillhör personer vars tillgångar blivit frysta. Finansinspektionen bedriver ett omfattande internationellt arbete och deltar i EU-samarbetet bl.a. när det gäller att ta fram regler för finansmarknaden. Hos inspektionen finns alltså en betydande kompetens på detta område. Vid EG-beslut om frysning som grundas på rådets förordning 2580/2001 är Finansinspektionen den behöriga myndighet som kan bevilja särskilda tillstånd enligt artikel 6 i förordningen, dvs. att göra frysta resurser tillgängliga för ägaren. Inspektionen är också den behöriga myndighet som i samtliga sanktionsregimer tar emot och vidareförmedlar rapporter om frysta konton och annan information av betydelse för efterlevnaden av förordningarna. Finansinspektionen har på grund av sin ställning som tillsynsmyndighet och på grund av sin funktion under andra sanktionsregimer verktyg för att snabbt informera de finansiella instituten om beslut på området, ge anvisningar om hur besluten bör efterkommas samt övervaka att så sker.

Lagrådets förslag år 2001 var emellertid att Riksåklagaren skulle väljas till beslutsmyndighet. Omständigheter som talar för valet av åklagare som beslutsfattare i första instans är att åklagaren normalt är den myndighet som har att göra den första bedömningen av om

någon skäligen kan misstänkas för ett brott, dvs. en bedömning som mycket liknar den som skall göras i ett frysningsärende. Risken för att ett terroristattentat skall riktas direkt mot Sverige eller mot svenska intressen bedöms för närvarande som låg. Det anses däremot finnas en viss risk för att terroristhandlingar riktas mot andra länders intressen i Sverige, som ambassader och företag. Om det skulle uppkomma misstankar om att t.ex. tillgångar på ett bankkonto har samband med planläggningen av terroristhandlingar i Sverige är det i första hand aktuellt att ingripa med stöd av straffprocessuella regler inom ramen för en förundersökning i brottmål. I sådana ärenden är det åklagare som är beslutsfattare. Det kan också, särskilt i sådana fall där det finns en svensk anknytning, pågå en brottsutredning som berör frysningsärendet. I sådana fall kan samordningsvinster uppkomma om åklagaren ansvarar för båda ärendena. Å andra sidan kommer ett frysningsbeslut enligt den föreslagna lagen inte i sig att vara en del av en brottsutredning och det är inte heller fråga om någon straffprocessuell åtgärd.

I valet av beslutsmyndighet kan det också vara av intresse att se hur frågan har lösts i andra jämförbara länder. Inget av de länder vilkas lagstiftning på området har redovisats i avsnitt 5.3 har valt åklagare som beslutsfattare. Det tycks vara så att beslut om frysning av tillgångar, trots anknytningen till misstanke om brottslighet, betraktas som en förvaltningsrättslig snarare än som en straffprocessuell fråga. I t.ex. Tyskland är det den svenska motsvarigheten till Finansinspektionen som beslutar om frysning och den som träffas av beslutet har möjlighet att överklaga detta till allmän förvaltningsdomstol.

Det finns alltså både skäl som talar för Finansinspektionen och skäl som talar för åklagare som beslutsmyndighet. Avgörande för ställningstagandet när det gäller valet av beslutsmyndighet bör enligt utredningens mening ändå vara den omständigheten att beslutet förutsätter en bedömning av om den föreliggande utredningen är tillräcklig för att skäligen misstanke skall anses föreligga och vilken ytterligare utredning som annars skall inhämtas. Åklagaren har en överlägsen erfarenhet av och kompetens för sådana bedömningar. Det snabbt växande samarbetet mellan åklagarmyndigheterna i EU:s medlemsstater bör också kunna vara till nytta i utredningsarbetet. Beslut om frysningsåtgärder bör därför fattas av åklagare. Det får ankomma på Åklagarmyndigheten att närmare besluta om hanteringen av frysningsärenden inom myndigheten. Det bör dock finnas en möjlighet att begränsa behörigheten att fatta beslut i

frysningsärenden och om åtal för överträdelse av frysningsbeslut till vissa åklagare.

Tillämpningen av frysningenslagen torde, som redan har framgått, oftast bli aktuell i fråga om misstankar om terroristhandlingar och finansiering av terroristhandlingar utan direkt anknytning till Sverige. Reglerna kommer emellertid också att vara tillämpliga vid misstanke om terroristhandlingar med anknytning till Sverige där det kan finnas skäl att inleda en förundersökning. Att åklagaren är beslutsfattare enligt frysningenslagen underlättar samordningen av åtgärder enligt de straffprocessuella reglerna och frysningenslagen.

Lagrådet föreslog i 2001 års lagstiftningsärende att Riksåklagarens beslut skulle underställas Stockholms tingsrätt för överprövning. Det finns emellertid flera skäl att undvika en sådan ordning. Ett skäl är att underställningsinstitutet inte förekommer i de allmänna domstolarna och att ingen av de förfarandelagar som tillämpas i allmän domstol är anpassad till underställningsfall. Det är också en fördel att åklagaren blir den enskildes motpart i domstolen. Ett annat och kanske viktigare skäl är de praktiska olägenheter som ett underställningstvång skulle innebära. Som redan har nämnts torde de flesta av de personer som kan komma att bli föremål för frysningsbeslut vara bosatta i andra länder, sakna tillgångar i Sverige och inte vara misstänkta för brott här i landet. Frysningsbeslutet kommer ofta att sakna betydelse för dem och det får antas att de flesta av dem avstår från att överklaga beslutet. Det finns inte anledning att belasta domstolsväsendet med dessa ärenden. Att beslutet däremot ska kunna överklagas framgår av avsnitt 5.5.5.

5.5.5 Bestämmelsernas närmare utformning

Tillämpningsområdet

Syftet med den föreslagna lagen är att Sverige fullt ut skall kunna uppfylla sina folkrättsliga förpliktelser enligt säkerhetsrådets resolution 1373, som riktas mot terrorism och terrorister i allmänhet. Lagen skall vara tillämplig på såväl EU-interna som EU-externa terrorister. Beträffande EU-externa terrorister skall åklagaren kunna meddela ett frysningsbeslut mot personer och enheter som inte omfattas av ett EG-beslut om frysning och för vilka en undantagsbestämmelse i EG-fördraget kan anses tillämplig. Det bör uttryckligen framgå att lagen inte gäller de personer, grupper och

enheter som omfattas av frysningsåtgärder enligt en EG-förordning om ekonomiska sanktioner mot terrorism. Om åklagaren har meddelat ett frysningsbeslut mot en EU-extern person, grupp eller enhet som senare blir föremål för ett EG-beslut om frysning följer det av EG-rättens företräde att åklagarens beslut skall hävas. Den situationen behandlas i 4 § i lagförslaget.

Som beskrivits i avsnitt 5.5.4 torde frysningsbestämmelserna i de allra flesta fallen komma att aktualiseras vid misstanke om terroristhandlingar och finansiering av sådana utan direkt anknytning till Sverige. Lagen skall dock också tillämpas i fall där det föreligger misstankar om att terrorism planläggs i Sverige och kanske skall utföras i Sverige. I sådana fall kan det också finnas skäl att besluta om åtgärder enligt straffprocessuella regler inom ramen för en förundersökning i brottmål. Frågan är hur åtgärderna enligt den föreslagna lagen om frysning skall förhålla sig till de straffprocessuella åtgärderna.

Det finns anledning att i detta sammanhang påminna om skillnaderna mellan de föreslagna reglerna i lagen om frysning och de straffprocessuella reglerna om beslag och kvarstad. Beslag kan endast avse viss bestämd egendom som är tillgänglig för en sådan åtgärd. Kvarstad riktar sig endast mot den misstänktes egendom och skall normalt avse egendom till ett bestämt värde. Varken beslagsbeslut eller kvarstadsbeslut hindrar att andra tillgångar än de som avses i beslags- respektive kvarstadsbeslutet ställs till den misstänktes förfogande. Ett frysningsbeslut kommer däremot att vara heltäckande och avse all den misstänktes egendom. Därtill kommer att det alltid i frysningsfallen också finns ett beslut som förbjuder andra att tillhandahålla den misstänkte ekonomiska tillgångar och finansiella tjänster. Det sistnämnda förbudet gäller alltså egendom och tjänster som andra äger eller förfogar över.

Vidare skall rätten, om den förordnar om beslag eller fastställer ett verkställt beslag, ange när åtal skall väckas. Beslaget skall hävas om åtal inte väcks inom föreskriven tid eller ett yrkande om förverkande ogillas. Kvarstad kan bara beslutas av rätten. Även ett kvarstadsbeslut skall hävas om åtal inte väcks inom föreskriven tid eller ett yrkande om förverkande ogillas. Ett frysningsbeslut kommer däremot inte att vara beroende av att åtal väcks och inte heller i övrigt formellt tidsbegränsat. Frysningsbeslutet kommer inte heller att beröva den misstänkte äganderätten till sin egendom, vilket skiljer det från ett beslut om förverkande.

Inget hindrar att ett frysningsbeslut meddelas och gäller parallellt med ett beslut om beslag eller förverkande. Frysningsbeslutet kommer då att omfatta mer än vad som ligger i beslutet om beslag eller förverkande. Det bör därför komma till klart uttryck i lagen om frysning att ett beslut om beslag eller kvarstad, under den tid som det varar, har företräde framför frysningsbeslutet, så att beslags- eller kvarstadsbeslutet kan verkställas. Egendom som är tagen i beslag eller belagd med kvarstad skall också kunna förverkas. Situationen behandlas i den föreslagna 5 §.

Begrepp och definitioner

I resolution 1373 ges inga definitioner av vad som menas med terroristhandling, ekonomiska tillgångar, finansiella tjänster och frysning av ekonomiska tillgångar.

I svensk lagstiftning finns i dag en definition av begreppet terroristbrott i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Den lagen bygger direkt på innehållet i EU:s rambeslut om bekämpande av terrorism. Definitionen i rambeslutet är dessutom identisk med definitionen av vad som utgör en terroristhandling enligt gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP. Det är därför lämpligt att i den föreslagna frysninglagen hänvisa till definitionen av terroristbrott i lagen om straff för terroristbrott.

När det gäller begreppen frysning av ekonomiska tillgångar samt förbud mot tillhandahållande av ekonomiska tillgångar och finansiella tjänster är utgångspunkten att påbudet och förbuden är avsedda att vara heltäckande. Med ekonomiska tillgångar bör därför förstås tillgångar av alla slag som har ett ekonomiskt värde och med finansiella tjänster bör förstås alla tjänster som förekommer på finansmarknaden. Begreppet ekonomiska tillgångar bör dock inte omfatta sådana tillgångar som endast lämpar sig för personligt bruk eller konsumtion och som därför inte kan användas till att anskaffa andra ekonomiska tillgångar. I EU:s bästa praxis nämns elektricitet, gas, vatten och telefonlinjer som exempel sådana "tillåtna" tillgångar.

Att tillgångar blir frysta skall innebära att de inte får betalas ut och att ingen får förfoga över dem utan särskilt tillstånd. Frysningen gäller inte bara banker och liknande institutioner. Det är också förbjudet att betala ut lön och försäkringsersättningar eller att betala tillbaka ett lån till den som omfattas av frysningsbeslutet.

Tillhandahållandeförbudet innebär inte bara ett förbud mot att skänka pengar till den som beslutet gäller, utan också ett förbud mot att låna ut pengar, att köpa eller sälja varor och att ingå något slag av affärsuppställning med en sådan person. I avsnitt 4.4.2 redovisas EU:s definitioner av ekonomiska resurser, penningmedel och frysning av sådana tillgångar. De bör kunna tjäna till ledning också för tillämpningen av de svenska bestämmelserna.

I flera sanktionsregimer har FN:s säkerhetsråd beslutat om internationella sanktioner mot grupper och enheter ("groups and entities"). I 1267-regimen handlar det om grupper och enheter som har samröre med Usama bin Ladin, al-Qaida och talibanerna. Resolutionen föreskriver att tillgångar som tillhör dessa skall frysas och att det skall vara förbjudet att ställa egendom till deras förfogande. Även EU har beslutat om sanktioner mot grupper och enheter.

Rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 december 2001 (2001/931/GUSP) innehåller en definition av "terroristgrupp" i artikel 1.3 andra stycket. Enligt definitionen avses med terroristgrupp en strukturerad grupp, inrättad för en viss tid, bestående av mer än två personer, som handlar i samförstånd för att begå terroristhandlingar. Med en strukturerad grupp avses en grupp som inte har tillkommit slumpartat i det omedelbara syftet att begå en terroristhandling och som inte nödvändigtvis har formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en noggrant utarbetad struktur. Enligt artikel 1.1 skall den gemensamma ståndpunkten tillämpas på personer, grupper och enheter som deltar i terroristhandlingar. Med personer avses fysiska personer. Enheter avser främst juridiska personer.

I svensk rätt kan endast fysiska och juridiska personer vara rättssubjekt och ha rättskapacitet. Det innebär att endast fysiska och juridiska personer kan äga egendom, ha fordringar och skulder m.m. I den mån grupper och enheter inte uppfyller de krav som rättsordningen ställer för att en juridisk person skall anses föreligga har alltså gruppen eller enheten ingen rättskapacitet. När internationella sanktioner som i 1267-regimen omfattar frysning av tillgångar för grupper och enheter som är associerade med Usama bin Ladin, al-Qaida och talibanerna uppkommer frågan om detta är meningsfullt eller ens görligt i Sverige. Eftersom sådana grupper eller enheter i de flesta fall inte räknas som rättssubjekt kan de inte äga tillgångar. En grupp kan t.ex. inte ha ett bankkonto.

Det kan emellertid tänkas situationer där en grupp har tillgångar i sin besittning och där förutsättningar för ett frysningsbeslut är för handen. Så kan bl.a. vara fallet om kontanter påträffas som inte kan hänföras till någon fysisk eller juridisk person, men som uppenbarligen har insamlats för en viss grupps räkning eller kontrolleras och används av gruppen.

Dessutom måste det tillhandahållandeförbud som alltid gäller parallellt med ett frysningspåbud beaktas. Den omständigheten att en grupp inte kan äga tillgångar hindrar inte att sådana kan ställas till förfogande för den genom insamling eller på annat sätt. Ett sådant tillhandahållande skall vara förbjudet. Av den anledningen måste även grupper täckas in i den svenska sanktionslagstiftningen.

Det kan inte vidare inte uteslutas att begreppet enhet, som det kan komma att användas av en sanktionskommitté eller av EU, inte motsvarar vad som enligt svensk rätt utgör en juridisk person och inte heller något som kan anses utgöra en grupp. För att säkerställa att sanktionslagen blir heltäckande bör därför även denna term finnas med i lagen. Någon närmare definition av begreppet enhet eller begreppet grupp bör inte fastställas i lagen.

Beviskrav för ett frysningsbeslut

Resolution 1373(2001) anger inte vilket beviskrav som skall gälla för att ett frysningsbeslut skall kunna meddelas och ger ingen som helst ledning för vad som skall krävas för att det skall kunna hävas. Ordalydelsen i resolutionen ("... persons who commit, or attempt to commit, terrorist acts or participate in or facilitate the commission of terrorist acts ...") ger närmast vid handen att gärningen skall vara styrkt. En sådan tolkning får dock anses utesluten med hänsyn till resolutionens syfte och skrivningen i övrigt.

Den analys av syftet med resolutionens bestämmelser som FATF har gjort har redovisats i avsnitt 5.4.4. Behovet av att kunna fatta ett snabbt beslut om frysning föranleder att ett sådant skall kunna grundas tämligen direkt på underrättelseinformation från den svenska polisen eller utländska myndigheter. En sådan ordning kräver emellertid att beslutet kontinuerligt omprövas med hänsyn till invändningar och information från den utpekade personen och till övrig utredning. Kraven på bevisning och utredning är uppenbarligen inte desamma vid det första beslutet som vid omprövningssituationen.

I det tidigare lagstiftningsärendet förordade Lagrådet att beviskravet för ett beslut att spärra¹⁴ tillgångar var att de skulle tillhöra "personer som skäligen kan misstänkas för att komma att begå, försöka att begå eller medverka till terroristhandlingar". Lagrådet motiverade sitt förslag med att det var naturligt att anknyta till det lägre beviskrav som gäller vid tvångsåtgärder som kvarstad eller beslag. Den av Lagrådet föreslagna bevisnivån torde också i allt väsentligt motsvara vad FATF rekommenderar i tolkningsnoten till rekommendation nr 3, nämligen att det skall finnas "reasonable grounds to suspect or believe" att kontot eller tillgångarna skall användas för att finansiera terroristhandlingar. Trots att frysningsåtgärden är en mer långt mer ingripande åtgärd än kvarstad och beslag är det, med hänsyn till resolutionens syfte och de rekommendationer som FATF har utfärdat, svårt att se att det finns utrymme för att sätta beviskravet högre än så. Något skäl att nu göra en annan bedömning än den Lagrådet gjorde år 2001 föreligger således inte.

De omständigheter som det skall föreligga skäligen misstanke om vid frysningsbeslutet skall alltså avse personens eller gruppens inblandning i terroristhandlingar. Bestämmelsen har ett preventivt syfte och det kan därför tyckas rimligt att den bör omfatta dem som skäligen kan misstänkas för att planera eller försöka begå eller medverka till terroristhandlingar. Lagrådet förefaller ha gjort samma bedömning när det i 2001 års lagstiftningsärende föreslog formuleringen "den som skäligen kan misstänkas för att komma att begå, försöka att begå eller medverka till terroristhandlingar".

En komplikation med en sådan avgränsning är emellertid att den inte uttryckligen omfattar personer som skäligen kan misstänkas för att *ha begått* ett terroristbrott eller ens dem som är åtalade för eller rent av dömda för sådana brott. Enligt utredningens mening vore det orimligt om den som är föremål för en polisutredning om terroristbrott eller som nyligen dömts för ett sådant brott inte skulle omfattas av frysningsbestämmelserna. De kriterier som skall medföra listning enligt den gemensamma ståndpunkten 2001/931/GUSP utgår ju också från att det pågår ett rättsligt förfarande på grund av misstanke om terroristbrott eller att det finns en dom för ett sådant brott.

¹⁴ I 2001 års lagstiftningsärende användes termen "spärrande" för den åtgärd som i det här föreliggande förslaget, i enlighet med den terminologi som numera är allmänt vedertagen, betecknas "frysning".

Det kan möjligen förutsättas att åklagare och domstolar, bl.a. med hänsyn till terroristbrottens speciella karaktär, skulle anse att återfallsprognosen i flertalet sådana fall motiverade ett frysningsbeslut utan att lagen explicit pekade ut dem som har begått ett brott. Med hänsyn till att beslutet måste fattas utan tidsutdräkt och att lagtexten därför inte onödigtvis bör ha en utformning som kräver komplicerade bedömningar anser utredningen att det bör framgå att frysningsbeslut skall kunna baseras även på redan begångna brott.

Beviskrav vid omprövningen

Kravet att medlemsstaterna skall införa regler som gör det möjligt att frysa terroristrelaterade tillgångar syftar enligt FATF:s tolkningsnot till rekommendationerna att det skall gå att frysa tillgångar om det finns skälig anledning att misstänka eller tro att de kan komma att användas för terroristverksamhet: "The objective ... is to freeze terrorist-related funds based on reasonable grounds, or a reasonable basis, to suspect or believe that such funds or other assets could be used to finance terrorist activity."

Enligt tolkningsnoten skall alltså rekommendationerna förstås så att medlemsstaterna skall skapa en ordning för att fatta och upphäva frysningsbeslut. Staterna skall se till att en frysningsåtgärd kan initieras utan dröjsmål. Staterna skall också utveckla och införa allmänt kända procedurer för att pröva avlistningskrav när omständigheter som är förenliga med internationella förpliktelser och tillämpliga legala principer föreligger och att upphäva frysningsbeslutet för avlistade personer. I tolkningsnoten anmärks särskilt att när det gäller personer som har utpekats i 1267-regimen skall sådana avlistnings- och upphävandeprocuder överensstämma med de procedurer som sanktionskommittén för resolution 1267 har antagit. För de personer etc. som omfattas av 1373-regimen innehåller FATF:s rekommendationer inga sådana särskilda anvisningar.¹⁵

I den prövning som skall göras när ett fullständigt beslutsunderlag föreligger bör den omständigheten att någon kan misstänkas för att ha begått ett terrorbrott eller har dömts för ett sådant inte till-

¹⁵ FATF: Interpretative notes to the Nine Special Recommendations on Terrorist Financing, Interpretative note to Special Recommendation III: Freezing and Confiscating Terrorist Assets, särskilt punkt 8.

mätas självständig betydelse. Vid omprövningen bör således gälla att beslutet skall upphävas om det inte finns skäl att misstänka att den som beslutet gäller planerar att begå, försöka att begå eller medverka till terroristhandlingar. Tidigare brott får vägas in i den bedömningen och tillmätas betydelse bl.a. med hänsyn till hur allvarligt brottet är, den tid som har passerat och andra omständigheter. Beviskravet bör, med hänsyn till FATF:s rekommendationer, ligga på nivån skäligen misstanke.

Undantag

Resolution 1373 innehåller inte några bestämmelser som ger utrymme för undantag av humanitära eller andra skäl från föreskrifterna att frysning skall ske av tillgångar som tillhör misstänkta terrorister m.fl. I resolution 1452 har emellertid säkerhetsrådet beslutat om undantag av humanitära skäl från frysning av tillgångar. Resolutionen gäller enligt sin ordalydelse endast för 1267-regimen, men medlemsstaterna anmodas att beakta bedömningarna i resolutionen vid genomförandet av resolution 1373. Principerna bör alltså även gälla i 1373-regimen.

Enligt resolution 1452 skall föreskrifterna om frysning av tillgångar inte tillämpas i fråga om tillgångar som den berörda medlemsstaten har fastställt vara a) nödvändiga för grundläggande utgifter, innefattande bl.a. betalning av livsmedel, hyra eller lån, mediciner och läkarvård, skatter och försäkringspremier eller b) nödvändiga för extraordinära utgifter. En medlemsstat kan frigöra frysta tillgångar för de under a) angivna ändamålen under förutsättning att ett meddelande om beslutet sänds till 1267-kommittén och att kommittén inte ger ett negativt besked inom 48 timmar från det att meddelandet avsändes. För att frigöra frysta tillgångar för de ändamål som avses under b) krävs 1267-kommitténs godkännande

I rättsakter som EU och EG har antagit för att genomföra resolution 1373 finns också föreskrifter om undantag. Så innehåller t.ex. EG-förordning 2580/2001 undantagsbestämmelser som ger medlemsstaterna rätt att frigöra frysta penningmedel för att bl.a. tillgodose grundläggande mänskliga behov.

Svenska undantagsregler bör utformas med utgångspunkt i föreskrifterna i artikel 2a i EG-förordning 881/2002 (1267-regimen). Försäkringskassan bör fatta beslut i dessa fall. Den person som har

fått sina ekonomiska tillgångar frysta får vända sig till Försäkringskassan med en begäran att undantag skall beviljas.

Överklagande

Åklagarens beslut skall kunna överklagas till domstol. De skäl som talar för att åklagare skall vara beslutsmyndighet, nämligen behovet av erfarenhet av och kompetens i fråga om misstankebedömningar, talar med samma styrka för att åklagarens beslut skall överklagas till allmän domstol.

Av skäl som har redovisats i det föregående kan det förutsättas att flertalet av de personer som träffas av ett frysningsbeslut inte bor eller vistas i Sverige och inte heller har några tillgångar här. Dessa omständigheter talar för att antalet överklaganden kommer att bli mycket begränsat, åtminstone efter en övergångsperiod. Målen bör därför koncentreras till en och samma tingsrätt, lämpligen i Stockholmstrakten. Enligt förslaget bör åklagarens beslut överklagas till Stockholms tingsrätt.

Ett frysningsbeslut är av så ingripande karaktär att en fysisk person som drabbas av det bör ha rätt till ett offentligt biträde vid överklagande av beslutet. Behovet torde normalt sett vara så stort att det bara undantagsvis bör komma i fråga för domstolen att vägra att förordna biträde.

Straffrättsligt ansvar

Ett effektivt genomförande av ett frysningsbeslut förutsätter att överträdelser kan föranleda ett straffrättsligt ansvar. Med hänsyn till de likheter som finns med överträdelser av beslut enligt sanktionslagen bör ett straffstadgande i lagen om frysning utformas i enlighet med sanktionslagens straffstadgande.

5.5.6 Information om frysningsbeslut

I Sverige är det vanligt med ekonomiska notiser om t.ex. näringsförbud och konkurser. Däremot publicerar myndigheter – på goda grunder – inte namn på brottslingar. Det är därför ett dilemma att själva syftet med ett frysningsbeslut får anses göra det nödvändigt att publicera information om att någon är misstänkt för ett så all-

varligt brott som terroristbrott eller terroristfinansiering. En förutsättning för att ett beslut enligt lagen skall få effekt är ju att det blir känt för alla som kan tänkas ställa medel till förfogande för den som är föremål för sanktioner. FN publicerar alla sina frysningsbeslut på nätet medan EU publicerar sina i EUT. Sannolikt finns redan majoriteten av dem som kan träffas av svenska frysningsbeslut på EU:s offentliga listor. Det torde också nästan uteslutande röra sig om personer och grupper som bor och verkar i andra länder. Uppgifternas känsliga karaktär motiverar emellertid en noggrann analys av informationsspridningen.

Åklagaren får förutsättas lämna upplysningar om besluten till Finansinspektionen för vidarebefordran till de finansiella institutten. För att ett beslut skall få full effekt är emellertid den informationen inte tillräcklig. Det bör säkerställas att information går ut till sådana mottagare som kan bidra till att den som avses med beslutet hindras från att uppbringa större summor genom affärsverksamhet och/eller penningtvätt. Flertalet företag kontrollerar okända kunder eller samarbetspartners genom kreditupplysning och kontroll är vanligare vid större affärer. Därför bör det övervägas att ändra kreditupplysningslagen (1973:1173), så att kreditupplysningsföretagen kan hantera information om frysningsbeslut trots att det inte handlar om betalningsförsummelse eller bristande ekonomisk vederhäftighet. En fördel med kreditupplysningsföretagen som informationsbärare är också att det kan visas vem som har tagit del av informationen, vilket har betydelse för att överträdelser skall kunna beivras.

Det finns också ett behov av information till allmänheten för att t.ex. hindra insamlingar till terrorgrupper. Utredningen har inte funnit någon lämplig form för sådan information. En modell som kan övervägas är annonser i Post och Inrikes Tidningar och i dagspress efter mönster av bestämmelserna i konkurslagen (1987:672). Det är dock osäkert om en sådan åtgärd kan ha avsedd effekt. Ett bättre alternativ vore att EU centralt tillhandahöll information även om medlemsstaternas frysningsbeslut, särskilt som de flesta som träffas av ett svenskt beslut kommer att höra hemma i något annat EU-land.

5.5.7 Ekonomiska konsekvenser

Antalet ärenden som omfattas av den föreslagna lagen kan förutsättas bli mycket begränsat när väl de av EG nu listade EU-interna terroristerna och terroristgrupperna hunnit hanteras. Åklagarmyndighetens och domstolarnas merkostnader torde därför bli närmast marginella och bör kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag.

6 Riktade internationella sanktioner och rättsäkerhet för enskilda

6.1 Inledning

Enligt direktiven skall utredningen vid utformningen av sina förslag beakta vikten av att förfarandet vid användning av sanktioner som riktar sig mot enskilda tillgodoser högt ställda krav på rättssäkerhet och särskilt pröva i vilken utsträckning det kan förenas med en rätt till domstolsprövning.

Utredningen skall dessutom överväga vilka vägar, vid sidan av eller i stället för nationella åtgärder, som står till buds för att åstadkomma ett heltäckande regelverk med tydliga rättssäkerhetsgarantier inom FN och EU samt lämna de förslag som bedöms lämpliga.

Det kan utan vidare konstateras – som företrädare för den svenska regeringen har gjort vid upprepade tillfällen – att det av FN:s säkerhetsråd styrda systemet med sanktioner mot terrorismstänkta rymmer inslag som är oförenliga med de krav på rättssäkerhet som vi anser självklara i en rättsstat. Vårt medlemskap i EG och våra folkrättsliga förpliktelser mot FN och EU medför dock att utrymmet för svenska lagstiftningsåtgärder när det gäller internationella sanktioner är mycket litet.

Flera sanktionsregimer upprättar – i likhet med 1267-regimen – listor över de personer och grupper som skall träffas av frysningåtgärder.¹ Kritiken mot listningssystemet, som detta fungerar i sanktionskommittéerna under säkerhetsrådet, gäller framför allt att beslutsunderlaget är bristfälligt, att förfarandet omöjliggör välgrundade beslut, att den som träffas av sanktioner vägras insyn och inte kan föra talan mot beslutet samt att det saknas regler om och en organisation för en verksam överprövning av besluten. Trots att vissa förändringar till det bättre har genomförts i sanktionskommittéernas hantering måste det

¹ Vilka dessa sanktionsregimer är framgår av avsnitt 2.3. Hur listningen går till har redovisats i avsnitt 4.3.

konstateras att förfarandet i dessa sanktionsregimer fortfarande inte uppfyller rättsstatliga minimikrav. Sanktionskommittéernas listor överförs emellertid oförändrade till EG-förordningar och de påbud och förbud i förhållande till de listade som följer av resolutionerna gäller därför, i den form de har fått i EG-förordningen, direkt mot medlemsstaternas invånare, företag och myndigheter. Den svenska riksdagen kan inte genom någon lagstiftningsåtgärd sätta dessa regler ur spel. En svensk domstol skulle i teorin kunna finna att EG-förordningen inte var tillämplig i ett visst fall eller i ett visst avseende.² Men om en person som omfattas av ett frysningsbeslut stämmer den bank som har fryst hans konton eller överklagar försäkringskassans beslut att inte betala ut hans föräldrapenning får det anses mindre sannolikt att svenska domstolar i allmänhet skulle underkänna EG-förordningens tillämplighet.

I 1373-regimen åläggs staterna i generella termer – dvs. utan namnlistor – att hindra finansiering av terrorism genom att frysa alla tillgångar för dem som begår terroristhandlingar och att förbjuda alla att tillhandahålla dem ekonomiska resurser. EG har emellertid valt att foga namnlistor till de förordningar som gemenskapen beslutat om för att unionens medlemsstater skall uppfylla kraven i 1373-regimen. EU:s medlemsstater befinner sig därför när det gäller 1373-regimen i allt väsentligt i samma situation som den som just har beskrivits i fråga om 1267-regimen.

Det skall visserligen sägas att det beslutsförfarande som ligger till grund för EG:s listning på flera sätt är överlägset 1267-kommitténs listningsprocedur ur rättssäkerhetssynpunkt. Men på samma sätt som i säkerhetsrådets sanktionskommittéer saknas det såväl insyn för de berörda som en möjlighet till överprövning av ett oberoende organ.

Inom det begränsade område där svensk lagreglering är möjlig kan det tyckas självklart att reglerna skall utformas så att de motsvarar normal svensk rättslig standard. Också den svenska lagstiftningen styrs emellertid av det materiella innehållet i de berörda resolutionerna. Det får framför allt till följd att det är svårt att undvika åtgärder som med svenska mått mäts framstår som mycket ingripande.

² Se t.ex. Länsrättens i Stockholm dom den 19 juni 2002 i mål nr 10532-02, Ahmed Yusuf mot Spånga-Tensta stadsdelsnämnd. Domstolen redovisar innehållet i EG-förordning 881/2002 och konstaterar att Ahmed Yusuf är förtecknad i bilagan, men fastslår sedan kortfattat att det inte finns något hinder för ekonomiskt bistånd till Ahmed Yusuf.

Den svenska lag om frysning som utredningen föreslår omfattar endast de personer, grupper etc. som inte omfattas av EG:s frysningsbeslut utan bara av vårt lands folkrättsliga förpliktelser mot FN och EU. Lagen gäller sålunda dels de EU-interna terroristerna, eftersom det inte har gått att nå enighet om att EG har behörighet att fatta beslut om dem, dels de EU-externa terrorister som inte omfattas av någon EG-förordning om sanktioner. För denna krets skall, enligt förslaget, åklagare besluta om frysning i de fall då föreskrivna krav på bevisningen är uppfyllda. Beslutet skall kunna överklagas till domstol och den som träffas av beslutet skall ha rätt till juridiskt biträde. De krav som Europakonventionen och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter ställer i fråga om rätt till domstolsprövning torde därigenom vara tillgodosedda. Men de sanktioner som resolutionerna och den gemensamma ståndpunkten påbjuder är så långtgående att det möjligen kan hävdas att vissa rättssäkerhetsproblem ändå kvarstår, t.ex. att skyddet för äganderätten urholkas genom det låga beviskravet.

I detta kapitel behandlas rättssäkerhetsproblemen i sanktions-systemen med utgångspunkt i hur ett sanktionsbeslut förhåller sig till de fri- och rättigheter som garanteras enligt de stora internationella konventionerna på området. Fallet med tre svenskar som fick sina tillgångar frysta i november 2001 tas upp som ett exempel. Vidare redovisas översiktligt den svenska regeringens arbete för att förstärka rättsäkerheten i FN:s och EU:s sanktionssystem. Slutligen diskuteras några av de förslag för det framtida arbetet som har förts fram under senare tid.

6.2 Rättssäkerhet

Rättssäkerhet för enskilda ställer krav på den rättsliga regleringen av statens maktutövning. I en rättsstat är den enskilde tillförsäkrad skydd mot staten själv. Det skall finnas rättsregler som anger vad som är tillåtet och förbjudet, både i förhållande till statsmakten och dess företrädare och till andra enskilda. Dessa regler skall uppfylla höga krav på klarhet och förutsebarhet. Detsamma gäller den procedur som tillämpas för att konstatera om reglerna följts i enskilda fall. Likabehandling är ett ledord och godtycke får inte förekomma. Det är av betydelse för rättssäkerheten hur

rättsreglerna utformas men också hur de tolkas och tillämpas av myndigheter och domstolar.

I budgetpropositionens avsnitt om rättsväsendet beskriver den svenska regeringen vad den avser med rättstrygghet och rättsäkerhet. Regeringen slår fast att rättsväsendet har ett särskilt ansvar för de enskildas rättstrygghet och rättsäkerhet. Med rättstrygghet avses att de enskilda skall vara skyddade mot brottsliga angrepp på deras liv, hälsa, integritet och egendom. Rättstryggheten kräver en effektiv verksamhet för att förebygga och beivra brottslighet och för att stödja dem som utsatts för brott. Den förutsätter också en säker och lätt tillgänglig ordning för att lösa tvister, såväl mellan enskilda som mellan enskilda och allmänna. Med rättsäkerhet menas att den enskilde kan lita på lagarna, myndigheterna och domstolarna. Lagarna skall vara moderna och ändamålsenliga. De skall värna demokratin och garantera grundläggande fri- och rättigheter. De skall vara lätta att förstå och svåra att kringgå eller missbruka och de skall stå sig under lång tid. I ett rättssäkert samhälle är rättskipningen förutsebar, proportionerlig och likformig. Samma krav gäller för myndigheternas beslut och övriga verksamhet.³

De rättsregler som anger vilka krav enskilda personer kan ställa på rättssystemet vid prövning av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott är alltså av grundläggande betydelse för rättsäkerheten.

I kap. 4 har utvecklingen på sanktionsområdet beskrivits, liksom den övergång som ägt rum från generella sanktioner mot stater till riktade sanktioner mot enskilda individer. När sanktionerna syftar till att påverka de politiska ledarna i ett land har riktade sanktioner ansetts vara mer effektiva och humana än generella sanktioner, eftersom riktade sanktioner direkt drabbar de personer som är skyldiga till den politik som förs och inte en hel befolkning. Sverige har därför ställt sig bakom och bidragit till utvecklingen mot riktade sanktioner, bl.a. genom att stödja Interlaken- och Bonn-Berlinprocesserna och sedermera genom det svenska initiativet i Stockholmsprocessen.

FN har utvecklat ett system med sanktionslistor över personer, grupper och enheter som medlemsstaterna skall genomföra sanktioner mot. Systemet har genomförts i flera sanktionsregimer där säkerhetsrådet har inrättat sanktionskommittéer med uppgift

³ Prop. 2005/06:1, Utgiftsområde 4, Rättsväsendet s. 14. I detta betänkande innefattas också kraven på tillgång till domstolsprövning i termen rättsäkerhet.

att föra sanktionslistor. Sedan några år har emellertid riktade sanktioner också använts i kampen mot den internationella terrorismen och dess finansiering. I den s.k. 1267-regimen har säkerhetsrådet uppdragit åt sanktionskommittén att föra en lista över personer och enheter som skall anses ha samröre med talibanerna, Usama bin Ladin och al-Qaida. Tillgångar som dessa personer eller enheter äger skall frysas och det skall vara förbjudet att ställa tillgångar till deras förfogande. I kap. 4.3 beskrivs 1267-kommitténs arbetsformer och några av de problem som dessa bär med sig när det gäller rättsäkerheten för enskilda personer.

Flera av de nu aktiva sanktionskommittéerna listar enskilda som inte kan anses företräda någon regim eller någon grupp som har kontroll över ett visst territorium. Det gäller t.ex. resolution 1533 (2004) rörande Demokratiska Republiken Kongo, resolution 1572 (2004) rörande Elfenbenskusten, resolution 1591 (2005) rörande Sudan och resolution 1636 (2005) rörande Libanon. De avser personer och grupper som är inblandade i t.ex. rebellrörelser och inbördeskrig och som i många fall misstänks för handlingar som skulle kunna definieras som terroristbrott. Den kritik som riktas mot 1267-regimen kan i stor utsträckning riktas även mot listningen i dessa sanktionsregimer. Möjligen kan det i dessa regimer vara lättare att identifiera dem som bör träffas av sanktioner. Systemet med listor har övertagits av EU och EG och används också av flera enskilda stater.

6.3 Skyddet för mänskliga rättigheter enligt internationella konventioner m.m.

Det måste slås fast att frysning av tillgångar, reseförbud och tillhandahållandeförbud mot enskilda är mycket ingripande åtgärder. De aktualiserar därför frågan om vilket skydd de personer som omfattas av sådana beslut skall vara tillförsäkrade enligt de konventioner om mänskliga fri- och rättigheter som Sverige och ett flertal av FN:s medlemsstater ställer sig bakom och enligt folkrätten i övrigt. I det följande ges en översiktlig beskrivning av hur detta skydd beskrivs i olika dokument.

6.3.1 FN-stadgan

Säkerhetsrådet

Enligt FN-stadgans artikel 24 har medlemsstaterna överlåtit ansvaret för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet på säkerhetsrådet. Enligt artikel 25 i stadgan är säkerhetsrådets beslut bindande för medlemsstaterna: "Förenta Nationernas medlemmar samtycker till att godta och verkställa säkerhetsrådets beslut i överensstämmelse med denna stadga."

Säkerhetsrådets befogenheter att besluta om t.ex. internationella sanktioner enligt artikel 41 i FN-stadgan är inte utan begränsningar. Enligt artikel 24.2 i stadgan skall säkerhetsrådet vid utövandet av sina befogenheter handla i överensstämmelse med FN:s ändamål och principer. Dessa ändamål och principer framgår av kap. I, artiklarna 1 och 2. Främst är enligt artikel 1.1 ändamålet att upprätthålla internationell fred och säkerhet samt att vidta effektiva, kollektiva åtgärder för att bevara freden och avlägsna hot mot den. Artikel 1.3 talar om att främja respekten för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla.

Också ingressen till FN-stadgan talar om mänskliga rättigheter. I den förklarar sig de förenade nationernas folk beslutna att "betyga sin tro på de grundläggande mänskliga rättigheterna, på den enskilda människans värdighet och värde". I kap. IX, som handlar om internationellt ekonomiskt och socialt arbete, föreskriver artikel 55 att FN skall främja bl.a. universell respekt för och iakttagande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan åtskillnad på grund av ras, kön, språk eller religion. Artikel 56 föreskriver att alla medlemmar åtar sig att vidta både gemensamma och ensidiga åtgärder för att uppnå de målsättningar som anges i artikel 55.

För att handla i överensstämmelse med FN-stadgan är alltså säkerhetsrådet bundet att främja respekten för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla i sina beslut. Det finns emellertid inget annat organ som har behörighet att tolka FN-stadgan på ett sätt som är bindande för säkerhetsrådet och det finns inget förfarande för att pröva om ett beslut av rådet är i överensstämmelse med stadgan. Man brukar säga att det är säkerhetsrådet självt som har den yttersta kompetensen att bedöma omfattningen av och innehållet i sin egen kompetens, det som man brukar kalla kompetens-kompetensen.

Medlemsstaternas skyldigheter

Enligt folkrätten gäller de skyldigheter som FN:s medlemsstater har enligt FN-stadgan framför alla andra skyldigheter enligt nationell rätt och den internationella traktaträtten. De gäller således även före de skyldigheter som Europarådets medlemsstater har enligt Europakonventionen. När det gäller förhållandet mellan FN-stadgan och den internationella traktaträtten framgår regeln om stadgans företräde uttryckligen av artikel 103 i stadgan. Denna artikel föreskriver att det är medlemmarnas förpliktelser enligt FN-stadgan som skall gälla i händelse av konflikt mellan deras förpliktelser enligt denna stadga och deras förpliktelser enligt någon annan internationell överenskommelse.

Företrädet gäller även beslut i en resolution från säkerhetsrådet. Det framgår av artikel 25 i FN-stadgan, som anger att FN:s medlemmar är skyldiga att godta och verkställa säkerhetsrådets beslut. Vid eventuella kollisioner mellan medlemsstaternas skyldigheter att efterkomma säkerhetsrådets beslut och andra skyldigheter enligt t.ex. internationella konventioner har alltså säkerhetsrådets beslut företräde.

6.3.2 FN-stadgan i förhållande till jus cogens

Det anses emellertid finnas en gräns även för principen att säkerhetsrådets resolutioner alltid har bindande verkan. Resolutionerna måste vara förenliga med de tvingande allmänna folkrättsnormerna, jus cogens. Om så inte är fallet är de, oavsett artikel 103 i FN-stadgan, inte bindande för medlemsstaterna.

I artikel 53 i Wienkonventionen om traktaträtten definieras en tvingande allmän folkrättsnorm som en norm, vilken det internationella statssamfundet som helhet godtar och erkänner som en norm från vilken ingen avvikelse är tillåten, och som kan ändras endast genom en senare allmän folkrättsnorm av samma karaktär. Jus cogens är alltså överordnade folkrättsliga regler som gäller före andra skyldigheter och intressen.

Omfattningen av jus cogens är inte entydig och klar. Förstainstansrätten har diskuterat omfattningen av jus cogens i sin dom i målet T-306/01, p 282 med vidare hänvisningar. Domen redovisas i avsnitten 6.4.2 och 6.4.3 i de delar den avser frågan om mänskliga rättigheter.

Frågan om vad som är grundläggande mänskliga rättigheter är av intresse för värderingen av säkerhetsrådets sanktionsbeslut på två sätt. För det första är frågan av betydelse för att kunna bedöma om säkerhetsrådet har gjort en riktig avvägning mellan de olika intressen som rådet har haft att beakta för att uppfylla sina skyldigheter enligt stadgan. För det andra har vissa fundamentala mänskliga rättigheter ansetts höra till jus cogens. I den mån ett beslut av säkerhetsrådet är oförenligt med en sådan rättighet är beslutet inte bindande för medlemsstaterna.

I frågan om vad som är grundläggande mänskliga rättigheter bör ledning kunna sökas i internationella konventioner på området och i andra auktoritativa dokument. I det följande redovisas i aktuella delar den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna som FN:s generalförsamling antog den 10 december 1948, den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som undertecknades i Rom den 4 november 1950 och dess tilläggsprotokoll samt den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter som FN:s generalförsamling antog den 16 december 1966.

6.3.3 Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna antogs ”som en gemensam riktlinje för alla folk och alla nationer för att befordra respekten för de mänskliga rättigheterna och säkerställa deras erkännande och tillämpning såväl bland folken i medlemsstaterna som bland folken i områden under deras överhöghet”. I inledningen till förklaringen uttalar generalförsamlingen bl.a. följande: ”Enär erkännandet av det inneboende värdet hos alla medlemmar av människosläktet och av deras lika och oförytterliga rättigheter är grundvalen för frihet, rättvisa och fred i världen, ... enär Förenta Nationernas folk i stadgan ånyo uttryckt sin tro på de grundläggande mänskliga rättigheterna, den enskilda människans värdighet och värde samt männens och kvinnornas lika rättigheter, ... enär medlemsstaterna åtagit sig att i samverkan med Förenta Nationerna säkerställa allmän och effektiv respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, ... kungör

generalförsamlingen denna Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna”.

Åtskilliga artiklar i förklaringen utvecklar vad FN har funnit vara mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. De rättigheter och friheter som berörs av beslut om ekonomiska sanktioner mot enskilda är i första hand följande.

Artikel 2

Envar är berättigad till alla de fri- och rättigheter som uttalas i denna förklaring, utan åtskillnad av något slag, såsom ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt.

Ingen åtskillnad må vidare göras på grund av den politiska, juridiska eller internationella ställning, som intages av det land eller område, till vilket en person hör, vare sig detta land eller område är oberoende, står under förvaltarenskap, är icke-självstyrande eller är underkastat någon annan begränsning av sin suveränitet.

Artikel 7

Alla är lika inför lagen och är utan åtskillnad berättigade till lika skydd från lagens sida. Alla är berättigade till lika skydd mot varje åtskillnad i strid med denna förklaring och mot varje framkallande av sådan åtskillnad.

Artikel 8

Envar har rätt till verksam hjälp från sitt lands behöriga domstolar mot handlingar som kränka de grundläggande rättigheter vilka tillkomma honom genom lag eller författning.

Artikel 10

Envar är under full likställdhet berättigad till rättvis och offentlig rannsaking inför oavhängig och opartisk domstol vid fastställandet av såväl hans rättigheter och skyldigheter som varje anklagelse mot honom för brott.

Artikel 11

1. Envar som blivit anklagad för straffbar gärning har rätt att betraktas som oskyldig till dess hans skuld blivit lagligen fastställd vid offentlig rättegång, under vilken han åtnjutit alla för sitt försvar nödiga garantier.

Artikel 12

Ingen må utsättas för godtyckliga ingripanden i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens, ej heller angrepp på heder och anseende. Envar har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp.

Artikel 17

1. Envar har rätt att äga egendom såväl ensam som i förening med andra.
2. Ingen må godtyckligt berövas sin egendom.

Artikel 25

1. Envar har rätt till en levnadsstandard som är tillräcklig för hans egen och hans familjs hälsa och välbefinnande, däri inbegripet föda, kläder, bostad, hälsovård och nödvändiga sociala förmåner, vidare rätt till trygghet i händelse av arbetslöshet, sjukdom, invaliditet, makes död, ålderdom eller annan förlust av försörjning under omständigheter, över vilka han icke kunnat råda.
2. Mödrar och barn är berättigade till särskild omvårdnad och hjälp. Alla barn, vare sig födda inom eller utom äktenskap, skall åtnjuta samma sociala skydd.

Artikel 29

2. Vid utövandet av sina fri- och rättigheter må envar underkastas endast sådana inskränkningar, som blivit fastställda i lag i uteslutande syfte att trygga tillbörlig hänsyn till och respekt för andras fri- och rättigheter samt för att tillgodose det demokratiska samhällets rättmätiga krav på moral, allmän ordning och allmän välfärd.
3. Dessa fri- och rättigheter må i intet fall utövas i strid med Förenta Nationernas ändamål och grundsatser.

FN hade vid denna tidpunkt 56 medlemmar. Förklaringen antogs med 48 ja-röster. Åtta länder avstod från att rösta, däribland Sovjetunionen och övriga stater i östblocket, men inget land röstade emot. Förklaringen som sådan är inte rättsligt bindande för FN:s medlemsstater. Dess innehåll får dock anses ha betydelse för frågan om vad som är grundläggande mänskliga rättigheter.

6.3.4 Europakonventionen

Med utgångspunkt från FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna utarbetade Europarådet på regional europeisk nivå den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionen undertecknades i Rom den 4 november 1950 och trädde i kraft den 3 september 1953. Till konventionen har sedan fogats 13

tilläggsprotokoll. Alla Europarådets 46 medlemsstater har anslutit sig till konventionen.

Det är framför allt följande artiklar i konventionen som är av intresse när det gäller internationella ekonomiska sanktioner.

Artikel 6 - Rätt till en rättvis rättegång

- 1 Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Domen skall avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten får utestängas från förhandlingen eller en del därav av hänsyn till den allmänna moralen, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då minderårigas intressen eller skyddet för parternas privatliv så kräver eller, i den mån domstolen finner det strängt nödvändigt, under särskilda omständigheter när offentlighet skulle skada rättvisans intresse.
- 2 Var och en som blivit anklagad för brott skall betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts.
- 3 Var och en som blivit anklagad för brott har följande minimirättigheter
 - a) att utan dröjsmål, på ett språk som han förstår och i detalj, underrättas om innebörden av och grunden för anklagelsen mot honom,
 - b) att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar,
 - c) att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde som han själv utsett eller att, när han saknar tillräckliga medel för att betala ett rättegångsbiträde, erhålla ett sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar,
 - d) att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot honom samt att själv få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom,
 - e) att utan kostnad bistås av tolk, om han inte förstår eller talar det språk som begagnas i domstolen.

Artikel 7 - Inget straff utan lag

1. Ingen får fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde ett brott enligt nationell eller internationell rätt. Inte heller får ett strängare straff utmätas än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks.
2. Denna artikel skall inte hindra lagföring och bestraffning av den som gjort sig skyldig till en handling eller underlåtenhet som då

den begicks var brottslig enligt de allmänna rättsprinciper som erkänns av civiliserade stater.

Artikel 13 - Rätt till ett effektivt rättsmedel

Var och en, vars i denna konvention angivna fri- och rättigheter kränkts, skall ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen förövats av någon under utövning av offentlig myndighet.

Skyddet för äganderätten regleras i det första tilläggsprotokollet till konventionen:

Artikel 1 - Skydd för egendom

Varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

Också Europakonventionen tillåter i vissa situationer att staterna gör avvikelser från sina konventionsåtaganden:

Artikel 15 – Avvikelse från konventionsförpliktelse vid nödläge

1. Under krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens får en hög fördragsslutande part vidta åtgärder som innebär avvikelser från dess skyldigheter enligt denna konvention i den utsträckning som det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till situationens krav, under förutsättning att dessa åtgärder inte strider mot landets övriga förpliktelser enligt den internationella rätten.
2. Inga inskränkningar får med stöd av denna bestämmelse göras i artikel 2, utom i fråga om dödsfall till följd av lagliga krigshandlingar, eller i artiklarna 3, 4 (punkt 1) och 7.
3. En hög fördragsslutande part som begagnar sig av rätten att göra avvikelse från denna konvention skall hålla Europarådets generalsekreterare fullt underrättad om de åtgärder som vidtagits i sådant hänseende och om skälen för dessa. Den höga fördragsslutande parten skall också underrätta Europarådets generalsekreterare om när dessa åtgärder har upphört att gälla och konventionens bestämmelser åter blivit fullt tillämpliga.

Europakonventionen skiljer sig från FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter främst genom sitt effektiva kontrollsystem. Det är den Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter (European Court of Human Rights), Europadomstolen, som har upprättats som ett kontrollorgan enligt Europakonventionen. Artikel 32.1 stadgar att Europadomstolen är behörig i alla frågor som hänskjuts till den enligt artiklarna 33, 34 och 47 och som rör tolkningen och tillämpningen av konventionen och protokollen till denna.

Domstolens behörighet när det gäller tolkning och tillämpning av konventionen innebär att den kan fastställa att en kränkning av konventionen har ägt rum men inte ogiltigförklara eller upphäva nationell rätt. Artikel 33 rör mellanstatliga mål, dvs. klagomål från en konventionsstat mot en annan sådan, och artikel 34 handlar om enskilda klagomål. Enligt artikel 34 får domstolen ta emot klagomål från enskilda personer, icke-statliga organisationer eller grupper av enskilda personer, som påstår sig ha utsatts för en kränkning av någon av de i konventionen eller i protokollen till denna angivna rättigheterna av någon konventionsstat. Ett villkor för att domstolen skall ta upp ett mål till prövning är enligt artikel 35.1 att alla nationella rättsmedel först har uttömts.

6.3.5 Förenta Nationernas internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter trädde i kraft år 1976 sedan den tillträtts av 35 stater. Fram till år 2005 har 154 stater anslutit sig till konventionen. Av dessa stater har många avgivit betydelsefulla reservationer i fråga om konventionens tillämpning. Konventionen är rättsligt bindande för konventionsstaterna med de undantag som följer av deras reservationer.

Konventionens ingress hänvisar till FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna samt till medlemsstaternas skyldigheter enligt FN-stadgan att främja universell respekt för mänskliga rättigheter och friheter. Följande artiklar är av direkt betydelse för de frågor som berör utredningens område.

Artikel 2.3.

Varje konventionsstat åtar sig

- a) att säkerställa att envar, vars i denna konvention inskrivna fri- och rättigheter kränkts, skall ha effektiv möjlighet att föra talan mot kränkningen, och detta även i det fall att kränkningen förövats av ämbetsman i tjänsteutövning;
- b) att säkerställa att den som väcker sådan talan skall få sina rättigheter prövade av behöriga judiciella, administrativa eller lagstiftande myndigheter eller av annan enligt statens rättsordning behörig myndighet, samt att utveckla möjligheterna för att en talan skall kunna prövas på rättslig väg;
- c) att säkerställa att de behöriga myndigheterna verkställer avgöranden som avkunnats i sådana fall där talan befunnits ha fog.

Artikel 14

1. Alla skall vara lika inför domstolarna. Envar skall, när det gäller att pröva anklagelse mot honom för brott eller hans rättigheter och skyldigheter i tvistemål, vara berättigad till en opartisk och offentlig förhandling inför en behörig, oavhängig och opartisk domstol, som inrättats enligt lag. Pressen och allmänheten må utestängas från rättegången eller en del därav av hänsyn till sedligheten, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle eller då hänsyn till parternas privatliv så kräver eller, i den mån domstolen så finner strängt nödvändigt, i fall då på grund av särskilda omständigheter offentlighet skulle skada rättvisans intresse; dock skall domar som avkunnats i brottmål eller tvistemål offentliggöras, utom i fall då minderårigas intressen kräver att så ej sker eller då rättegången gäller äktenskapsmål eller förmynderskap för barn.
2. Envar som anklagas för en brottslig gärning skall ha rätt att betraktas som oskyldig intill dess hans skuld lagligen fastställts.
3. Envar skall, när det gäller att pröva anklagelse mot honom för brott, utan åtskillnad ha rätt till följande minimigarantier:
 - a) att omgående och i detalj, på ett språk som han förstår, bli underrättad om innebörden av och grunden för anklagelsen mot honom;
 - b) att åtnjuta tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar och att kunna rådgöra med rättegångsbiträde som han själv utsett;
 - c) att bli rannsakad utan oskäligt dröjsmål;
 - d) att bli rannsakad i sin närvaro och att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde, som han själv utsett; om han ej har rättegångsbiträde, att bli underrättad om sin rätt till sådant; samt att i varje mål där rättvisans intresse så kräver kostnadsfritt få rättegångsbiträde sig anvisat, om han saknar erforderliga medel att betala för sådant;
 - e) att förhöra eller låta förhöra de vittnen som åberopas emot honom, och att för egen räkning få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom;

- f att kostnadsfritt åtnjuta bistånd av tolk, om han icke förstår eller talar det språk som begagnas vid domstolen;
 - g att ej tvingas vittna mot sig själv eller erkänna sig skyldig.
4. ---
 5. Envar som befunnits skyldig till och dömts för ett brott skall ha rätt att få skuldfrågan och det ådömda straffet ompröva vid högre instans i enlighet med lag.
 6. Har en lagkraftvunnen dom varigenom någon dömts för brottslig gärning senare upphävts eller nåd beviljats på grund av en ny eller nyuppdagad omständighet, som visat att domen var felaktig, skall den som undergått straff till följd av domen gottgöras i enlighet med lag, med mindre det visas att det helt eller delvis beror på honom själv att den tidigare ej kända omständigheten ej blivit uppdagad i tid.
 7. Ingen må rannsakas eller straffas på nytt för ett brott, för vilket han redan blivit slutligt fälld till ansvar eller frikänd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i varje land.

Artikel 17

1. Ingen må utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens, ej heller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende.
2. Envar har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp.

Konventionen innehåller också regler om när en konventionsstat får avvika från sina åtaganden:

Artikel 4

1. Under allmänt nödläge, som hotar nationens fortbestånd och som officiellt kungjorts, må konventionsstaterna vidtaga åtgärder som innebär avvikelser från deras skyldigheter enligt konventionen i den utsträckning som är oundgängligen erforderlig med hänsyn till situationens krav, under förutsättning att dessa åtgärder ej strider mot landets övriga förpliktelser enligt den internationella rätten och ej innebär åtskillnad enbart på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion eller social härkomst.
2. Inga inskränkningar i artiklarna 6, 7, 8 (mom. 1 och 2), 11, 15, 16 och 18 må göras med stöd av bestämmelsen iföregående moment.
3. Konventionsstat, som begagnar sig av rätten till avvikelser från konventionen, skall genom förmedling av Förenta Nationernas generalsekreterare omedelbart underrätta övriga konventionsstater om de bestämmelser från vilka avvikelse skett och om de

skäl som föranlett detta. Ett ytterligare meddelande skall lämnas i samma ordning den dag, då staten upphävt sådana avvikelser.

De artiklar som avses under artikel 4 mom. 2, i fråga om vilka inga inskränkningar får göras, förbjuder sådana handlingar som godtyckligt dödande och folkmord, tortyr, slaveri samt överträdelser av rätten till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet.

6.3.6 Männsliga rättigheter enligt de stora konventionerna

De rättigheter som omfattas av de båda konventionerna är likartade med det viktiga undantaget att äganderätten åtnjuter skydd enligt Europakonventionen och dess första tilläggsprotokoll, medan något sådant skydd inte nämns i FN-konventionen. I båda konventionerna finns bestämmelser om att envar har rätt till domstolsprövning och en rättvis rättegång vid prövning av hans civila rättigheter och skyldigheter resp. hans rättigheter och skyldigheter i tvistemål samt till skydd för privat- och familjelivet och för rörelsefriheten. Dessa rättigheter är inte absoluta utan kan inskränkas under vissa förutsättningar, som emellertid är mycket begränsade. Sådana inskränkande åtgärder skall anmälas till Europarådets generalsekreterare när det gäller Europakonventionen och till övriga konventionsstater via FN:s generalsekreterare när det gäller FN-konventionen.

Enligt båda konventionerna finns det vissa rättigheter som aldrig får trädas för när. Det är främst rätten till liv, rätten till skydd mot tortyr och slaveri samt rätten att inte bli straffad för en gärning som inte var straffbar när den begicks. Enligt båda konventionerna gäller också att ett intrång i en rättighet måste stå i rimlig proportion till syftet med intrånget för att vara godtagbart.

6.4 Frysingsbeslutet mot tre svenska medborgare

6.4.1 Bakgrund

Redan år 1999 och 2000 och således före terrordåden i USA den 11 september 2001, antog säkerhetsrådet resolutionerna 1267 och 1333 som var riktade mot talibanerna respektive mot Usama bin Ladin och nätverket al-Qaida samt individer och enheter med anknytning till dessa. Dessa resolutioner och de senare resolutioner som följer på dem brukar betecknas som 1267-regimen (se också kapitel 4). Som redan nämnts har den sanktionskommitté som säkerhetsrådet har upprättat under den ursprungliga resolutionen, den s.k. 1267-kommittén, uppdraget att föra en kontinuerligt uppdaterad lista över personer och enheter vilkas tillgångar skall frysas enligt 1267-regimen. Inom EU har de ekonomiska sanktioner som påbjuds i 1267-regimen genomförts genom EG-förordningar och sanktionsbestämmelserna har därigenom blivit direkt tillämpliga i medlemsstaterna, bl.a. Sverige. Rådet har uppdragit åt kommissionen att löpande ändra och komplettera EG:s sanktionslista för att anpassa den till 1267-kommitténs lista. Av en sådan komplettering till EG:s sanktionslista följer att de personer och enheter som tillförs listan omedelbart omfattas av frysingspåbudet och tillhandahållandeförbudet i förordningen.

Den 8 mars 2001 utfärdade 1267-kommittén en första förteckning över enheter och personer vars penningmedel skulle frysas enligt säkerhetsrådets resolutioner 1267 och 1333. Den 9 november 2001 offentliggjorde kommittén ett tillägg till förteckningen av den 8 mars 2001, som bland annat innehöll följande namn:

Al Barakaat International Foundation (Al Barakaat), Spånga, Stockholm, Sweden,
Aden, Abdirisak, Spånga, Sweden,
Ali, Abdi Abdulaziz, Spånga, Sweden
Yusuf, Ali Ahmed, Spånga, Sweden.

Namnen på enheten och de tre svenskarna togs därefter upp av kommissionen på EG:s sanktionslista. Sanktionerna kvarstod även sedan säkerhetsrådet hade antagit resolution 1390 (2002). Den 26 augusti 2002 beslutade 1267-kommittén att stryka Abdi Abdulaziz Ali och Abdirisak Aden från sanktionslistan. Kommissionen strök

dem därefter från EG:s lista. Sanktionerna mot Yusuf och Al Barakaat kvarstår.

Beslutet av 1267-kommittén att föra upp de tre svenska medborgarna på sanktionslistan innehöll inte några närmare uppgifter om varför de skulle vara föremål för sanktioner. Såvitt är känt fördes inte heller i 1267-kommittén, varken innan eller efter det att den fattade sitt beslut, några diskussioner om namnen på listan.

Vid konstitutionsutskottets utfrågning med utrikesminister Anna Lindh den 16 april 2002 framkom det att upplysningar om de tre svenskarna och organisationen kom till Regeringskansliet natten mellan lördagen den 3 och söndagen den 4 november 2001. Upplysningarna lämnades i form av ett fax från det amerikanska till det svenska Finansdepartementet. Av upplysningarna framgick att namnen skulle överlämnas till 1267-kommittén den 7 november. Regeringen hade ingen information om vilka misstankar som låg bakom de olika namnen på listan, men utgick från att misstankarna gällde anknytning till terroristhandlingar. Regeringen försökte få fram information från de amerikanska myndigheterna om vad som låg bakom misstankarna. Det visade sig vara svårt; informationen uppgavs vara hemlig underrättelseinformation. De uppgifter som ändå lämnades av de amerikanska myndigheterna gick ut på att det fanns en koppling mellan de utpekade och finansieringen av Usama bin Ladin och al-Qaida. Det gick inte heller att få någon information från FN-systemet om skälen för listningen.

Av konstitutionsutskottets betänkande i granskningsärendet framgår att den svenska regeringen, utan att ta ställning i frågan om frysningsbeslutet var befogat eller inte, har bistått de utpekade och deras juridiska ombud så långt det varit möjligt inom ramen för gällande bestämmelser.⁴ I december 2001 och i januari 2002 förmedlade regeringen till 1267-kommittén de utpekades önskemål att bli avförda från sanktionslistan. I januari 2002 begärde regeringen dessutom i eget namn att 1267-kommittén skulle ompröva alla namn på sanktionslistan. Regeringen hänvisade till den då nyligen beslutade resolution 1390 och föreskrifterna i den att beslut om listning skall fattas på grundval av relevant information och att kriterier för vilka som skall finnas med på sanktionslistan skall utarbetas.

⁴2001/02:KU20 s.115

6.4.2 Målet vid förstainstansrätten

Abdi Abdulaziz Ali, Abdirisak Aden, Ahmed Ali Yusuf och Al Barakaat International Foundation väckte talan mot rådet och kommissionen med stöd av artikel 230 i EG-fördraget, mål nr. T-306/01. De yrkade, som deras talan senare bestämdes, att förstainstansrätten skulle ogiltigförklara förordning 881/2002, enligt vilken de sanktionsåtgärder som riktats mot dem skulle bestå. Abdirisak Aden och Abdulaziz Ali återkallade sin talan sedan de strukits från sanktionslistan, varvid målet avskrevs i den del som avsåg dem.

Ahmed Ali Yusuf och Al Barakaat åberopade tre grunder för ogiltigförklaring. För det första, hävdade de, saknade rådet behörighet för att anta den omtvistade förordningen, för det andra hade artikel 249 i EG-fördraget åsidosatts och för det tredje hade deras grundläggande rättigheter åsidosatts. Det är den tredje grunden som är av särskilt intresse i detta avsnitt.

Klagandena anförde att den omtvistade förordningen åsidosatte deras grundläggande rättigheter, särskilt deras rätt att förfoga över sin egendom och rätten till försvar enligt artikel 6 i Europakonventionen. De pekade på att de gjorts till föremål för ingripande sanktionsåtgärder av både civilrättslig och straffrättslig karaktär utan att först ha fått tillfälle att yttra sig eller försvara sig och utan att rättsakten underkastats någon domstolsprövning. De anförde vidare att de inte hade underrättats om skälen för de sanktionsåtgärder som vidtagits mot dem, att de inte hade underrättats om den bevisning och de omständigheter som gjorts gällande mot dem och att de inte getts möjlighet att förklara sig.

Ahmed Ali Yusuf och Al Barakaat anförde också att rådet inte haft någon skyldighet att genomföra de sanktionsåtgärder som säkerhetsrådet beslutat om. De hävdade att det inte föreligger någon absolut bundenhet enligt artikel 25 i FN-stadgan och att artikel 103 endast är folkrättsligt förpliktande, vilket inte medför att FN:s medlemsstater får rätt att sätta sig över de egna lagarna. Vidare ifrågasatte de om medlemsstaterna över huvud taget är bundna av säkerhetsrådets beslut om sanktionsåtgärder mot enskilda personer, eftersom FN-stadgan endast riktar sig till stater. De hävdade också att sanktionsbesluten strider mot FN:s uttryckliga mål att främja envars mänskliga rättigheter och grundläggande friheter i enlighet med artikel 1.3 i FN-stadgan.

6.4.3 Förstainstansrättens bedömning

Förstainstansrätten konstaterade följande. De skyldigheter som FN:s medlemsstater har enligt FN-stadgan gäller framför alla skyldigheter enligt nationell rätt och enligt den internationella traktaträtten. Denna företrädesrätt för FN-stadgan gäller också i förhållande till de skyldigheter som Europarådets medlemsstater har enligt Europakonventionen och till de skyldigheter som EG:s medlemsstater har enligt EG-fördraget. Detta framgår av artiklarna 103 och 25 i FN-stadgan samt artiklarna 307 och 297 i EG-fördraget.

EG är, till skillnad från medlemsstaterna, inte direkt bunden av FN-stadgan och har inte någon skyldighet enligt den allmänna folkrätten att godta och tillämpa säkerhetsrådets resolutioner, eftersom EG varken är medlem i FN eller adressat för säkerhetsrådets resolutioner. Trots detta är gemenskapen på grund av själva EG-fördraget bunden av skyldigheterna enligt FN-stadgan på samma sätt som dess medlemsstater. Det hänger samman med att medlemsstaterna till EG har överfört lagstiftningskompetens på området för fullgörandet av sina åtaganden enligt FN-stadgan. EG får varken åsidosätta de skyldigheter som åligger medlemsstaterna enligt FN-stadgan eller hindra fullgörandet av dessa skyldigheter. Gemenskapen är enligt EG-fördraget skyldig att med utövande av sin behörighet anta de nödvändiga bestämmelserna för att medlemsstaterna skall kunna fullgöra dessa skyldigheter.

När det gällde den förordning som var omtvistad i målet var det enligt rättens mening nödvändigt att EG agerade för att genomföra vissa restriktiva åtgärder i enlighet med säkerhetsrådets resolutioner 1267 (1999), 1333 (2000) och 1390 (2002). Dessa åtgärder hade genomförts bl.a. genom den omtvistade förordningen.

När det gällde omfattningen av den legalitetskontroll som förstainstansrätten hade att utföra pekade rätten på att säkerhetsrådets resolutioner antagits med stöd av kapitel VII i FN-stadgan och att EG inte hade haft något utrymme för att göra en egen bedömning och ändra dess innehåll. Säkerhetsrådets resolutioner var därför i princip inte underkastade förstainstansrättens prövning. Rätten slog dock fast att den har befogenhet att indirekt kontrollera lagenligheten av resolutionerna i förhållande till jus cogens, som samtliga folkrättssubjekt, inklusive FN:s organ, är underkastade och från vilken inga avvikelser kan göras. Förstainstansrättens prövning skulle således vara inriktad på "de

tvångande normerna om ett universellt skydd för de mänskliga rättigheterna, som varken FN:s medlemsstater eller FN:s organ får frångå, eftersom de utgör okränkbara principer enligt internationell sedvanerätt” (p. 282 i domen).

Vad Ahmed Ali Yusuf och Al Barakaat anfört om att deras grundläggande rättigheter hade åsidosatts inordnades under tre rubriker, nämligen åsidosättandet av deras rätt att förfoga över sin egendom, åsidosättandet av deras rätt till försvar och åsidosättandet av deras rätt till verksamma rättsmedel. Förstainstansrätten fann emellertid inte att deras grundläggande rättigheter hade åsidosatts i något av dessa avseenden i förhållande till den nivå av grundläggande mänskliga rättigheter som faller under jus cogens.

När det gällde rätten till skyddet för egendom pekade domstolen på de möjliga avvikelser och undantag som föreskrivs i förordningen och som har antagits till följd av säkerhetsrådets resolution 1452 (2002). Undantagen skall täcka grundläggande utgifter för bl.a. livsmedel, hyra och läkarvård. Förstainstansrätten påpekade också att vad som föreskrivs i artikel 17.2 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna är att ingen må berövas sin egendom godtyckligt. I den mån som iakttagandet av rätten till skydd för egendom skulle anses utgöra en av de tvångande normerna enligt den allmänna folkrätten ansåg domstolen att endast ett godtyckligt berövande av denna rätt kan strida mot jus cogens. Domstolen fann att Ahmed Ali Yusuf och Al Barakaat inte hade berövats sin rätt godtyckligt, samt hänvisade till vikten av att bekämpa den internationella terrorismen och det legitima ändamålet med FN:s skydd mot terroristorganisationernas aktioner. Rätten påpekade att frysning av penningmedel är en säkerhetsåtgärd som till skillnad från konfiskering inte påverkar de berörda personernas äganderätt till sina finansiella tillgångar, utan endast rätten att förfoga över dem. Slutligen hänvisade domstolen till att det i resolutionerna föreskrivs ett förfarande för regelbunden revidering av det allmänna sanktionssystemet samt att det inrättats ett förfarande för att de berörda via den medlemsstat i vilken de är medborgare eller bosatta skall kunna ansöka hos 1267-kommittén om att deras fall skall omprövas.

I fråga om rätten till försvar sade förstainstansrätten följande. I ett fall som det förevarande finns det inte någon tvångande folkrättsnorm enligt vilken de berörda måste höras innan beslut fattas, eftersom säkerhetsrådet agerat med stöd av kap. VII i FN-stadgan. Ett förhör med de utpekade före upptagandet av deras

namn på sanktionslistan skulle dessutom ha äventyrat sanktionsåtgärdernas effektivitet och ha varit oförenligt med det mål av allmänt intresse som eftersträvas med åtgärden. Säkerhetsrådet hade genom förfarandet för omprövning och de riktlinjer för sanktionskommitténs arbete som antagits den 7 november 2002 och ändrats den 10 april 2003 avsett att i största möjliga utsträckning ta hänsyn till de grundläggande rättigheter som tillkommer dem som upptagits i 1267-kommitténs förteckning, särskilt rätten till försvar. Visserligen tillerkänns de berörda inte någon rätt att själva direkt yttra sig inför sanktionskommittén, men en sådan inskränkning kan inte anses vara oacceptabel enligt de tvingande folkrättsnormerna i jus cogens. Ahmed Ali Yusuf och Al Barakaat hade yttrat sig inför sanktionskommittén via den svenska regeringen.

När det slutligen gällde rätten till verksamma rättsmedel anförde förstainstansrätten följande. Ahmed Ali Yusuf och Al Barakaat hade inte tillgång till något effektivt rättsmedel eftersom säkerhetsrådet inte har ansett det vara lämpligt att inrätta någon oberoende internationell domstol med uppgift att i faktiskt och rättsligt hänseende pröva de klagomål som riktas mot enskilda beslut som fattas av sanktionskommittén. En sådan brist i deras rättsliga skydd strider inte i sig mot jus cogens eftersom det föreligger en ofrånkomlig begränsning av rätten att få sin sak prövad i domstol, såsom den säkerställs av jus cogens. Domstolen hänvisade till den immunitet mot domstolsprövning som säkerhetsrådets med stöd av kap. VII i FN-stadgan antagna resolutioner i princip åtnjuter inom medlemsstaternas nationella rättsordningar. Ahmed Alis Yusufs och Al Barakaats intresse att få sin sak prövad av en domstol var inte så starkt att det borde ges företräde framför det grundläggande allmänna intresset av att internationell fred och säkerhet upprätthålls vid förekomsten av ett hot som tydligt har identifierats av säkerhetsrådet i enlighet med bestämmelserna i FN-stadgan. Inrättandet av ett sådant organ som 1267-kommittén och den föreskrivna möjligheten att när som helst vända sig till detta organ för att få till stånd en omprövning av ett enskilt fall, genom ett formaliserat förfarande, utgör - i avsaknad av en internationell domstol med behörighet att kontrollera lagenligheten av säkerhetsrådets rättsakter - en rimlig metod för att på ett lämpligt sätt skydda grundläggande rättigheter enligt jus cogens.

Förstainstansrättens dom är överklagad till EG-domstolen.⁵

6.5 Svenska insatser för att förbättra rättsäkerheten i sanktionssystemen

6.5.1 Inledning

En diskussion om det framtida arbetet måste ta sin utgångspunkt i de insatser som gjorts under de senaste åren. Det finns därför skäl att kort redogöra för det arbete som den svenska regeringen och Regeringskansliet har lagt ner på att reparera bristerna i sanktionssystemen. Ett viktigt skäl är att en sådan redovisning kan ge en bild av systemets tröghet och svårigheterna i övrigt i detta arbete. Den belyser också en politisk och diplomatisk verksamhet som har bedrivits på flera fronter samtidigt.

Den svenska regeringen har kritiserat formerna för beslutsfattandet i säkerhetsrådet och 1267-kommittén när det gäller sanktioner mot enskilda. Regeringens kritik har främst avsett tre omständigheter. Den första gäller förfarandet. Sanktionskommittén fattar sina beslut efter en s.k. silent procedure om 48 timmar. Tidigare, dvs. innan säkerhetsrådet antog resolution 1390(2000) och sanktionskommittén samma år antog riktlinjer för sitt arbete, kunde förslag lämnas och beslut fattas utan att det alls framgick av beslutsunderlaget vilka anklagelser som riktades mot de utpekade. Ännu i dag är informationen knapphändig och det saknas former för och möjligheter till prövning av eventuella bevis. För det andra är möjligheterna att få undantag från sanktionerna för privata utgifter eller liknande ytterst begränsade. Fram till antagandet av resolution 1452 (2002) accepterades egentligen inga undantag utan särskilt beslut av sanktionskommittén. Fortfarande gäller att undantagen i princip är begränsade till att avse utgifter för de mest grundläggande behoven. Eftersom sanktionerna kan bli bestående under lång och obestämd tid kommer åtgärden alltmer att likna en konfiskation, förstärkt av att den misstänkte genom tillhandahållandeförbudet berövas alla försörjningsmöjligheter. Den tredje och kanske allvarligaste grunden för regeringens kritik

⁵Förstainstansrättens dom har kritiserats av bl.a Iain Cameron: Skyddet för mänskliga rättigheter inom EU – någon annans problem?, i *Europarättslig Tidskrift* nr 4/2005 och av Inger Österdahl: FN, EU, sanktioner och mänskliga rättigheter – domen i EU:s förstainstansrätt, *SvJT* 2006 (ännu inte publicerad). Inger Österdahl är professor i folkrätt vid Uppsala Universitet.

är att det saknas möjligheter till överprövning av beslutet genom ett oberoende organ.

I december 2001 antog också EU ett regelverk för att genomföra säkerhetsrådets resolution 1373(2001). Sverige verkade aktivt och med viss framgång för att rättsäkerhetsfrågorna skulle beaktas i det arbetet. EU:s regelsystem innebär, i likhet med 1267-regimen, att listor upprättas över personer, grupper m.m. som skall omfattas av sanktionerna. Förslag från en medlemsstat eller ett tredje land att föra upp en person eller grupp på en sådan lista bereds i en arbetsgrupp med tjänstemannaföreträdare för alla medlemsstater. En förutsättning för listning är att det finns ett beslut av en rättslig eller motsvarande myndighet om att en brottsundersökning eller liknande har inletts med anledning av grundade misstankar om inblandning i terroristhandlingar. Det slutliga beslutet om att föra upp någon på en sanktionslista tas i ministerrådet, där enighet krävs. Listorna skall ses över minst en gång varje halvår för att säkerställa att det är befogat att namnen finns kvar på listorna. Det saknas en procedur för omprövning, men den som anser sig vara felaktigt listad kan vända sig till rådet och få sin sak prövad av arbetsgruppen. Det finns exempel på att avlistning har kunnat genomföras snabbt och smidigt när ett misstag har påvisats. Det finns regler om undantag från sanktionerna för att den utpekades grundläggande behov skall kunna tillgodoses och i övrigt av humanitära skäl.

6.5.2 Svenskarna på 1267-kommitténs sanktionslista

Under 2001–2002 spelade listningen av de tre svenska medborgarna i 1267-regimen en framträdande roll i Sverige, såväl inrikes- som utrikespolitiskt. Konstitutionsutskottet inledde ett granskningsärende i fråga om regeringens roll och ansvar i samband med att de tre svenskarna fick sina tillgångar frysta i november 2001. Den 16 april 2002 höll utskottet en utfrågning i ärendet med utrikesminister Anna Lindh. Utrikesministern redogjorde för det arbete som regeringen dittills hade bedrivit för att förbättra rättsäkerheten för enskilda vid riktade sanktioner. Utskottet ställde bl.a. frågor om sanktionernas förenlighet med internationella konventioner, främst Europakonventionen och FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter samt den svenska regeringsformen. Utrikesministern svarade att

hon var medveten om att det förelåg en konflikt, men framhöll att FN-resolutionen rent folkrättsligt går före alla andra förpliktelser. Hon konstaterade att sanktionerna stod i strid med mycket av det som vi i Sverige upplever som självklara principer när det gäller rättssäkerhet och mänskliga rättigheter samt fastslog att systemet inom FN måste förändras. Utskottet konstaterade att regeringen måste bedömas ha haft ytterst begränsade möjligheter att påverka sanktionskommitténs agerande och konsekvensen att kommissionen i enlighet med ett redan gällande bemyndigande kompletterade förteckningen enligt en gällande EG-förordning. Därefter konstaterade utskottet att det förelåg en uppenbar konflikt mellan sanktionssystemets utformning och grundläggande principer om mänskliga fri- och rättigheter. Utskottet fann att det var ett väsentligt intresse för Sverige att inte genom bristande lojalitet bidra till att undergräva tilltron till FN-systemet och utgick från att regeringen skulle fortsätta att verka för en utformning av sanktionssystemet som inte riskerade att komma i strid med andra grundläggande värderingar.⁶

I januari 2002 antog FN:s säkerhetsråd resolution 1390 (2002), som innehöll föreskrifter om att sanktionskommittén regelbundet skulle uppdatera sin sanktionslista på basis av relevant information från bl.a. FN:s medlemsstater. Detta föranledde den svenska regeringen att omedelbart begära omprövning av samtliga dittills fattade listningsbeslut. Regeringen hänvisade till det regelverk som EU nyligen hade antagit för att genomföra resolution 1373 (2000) och föreslog att FN vid listningsbeslut skulle tillämpa kriterier som motsvarade EU:s.

Regeringen hjälpte också de listade svenskarna genom att förmedla deras egen begäran om avlistning till sanktionskommittén. En första sådan begäran förmedlades i december 2001 och en andra i januari 2002. Samtliga svenska framställningar avslogs, regeringens med hänvisning till att inget nytt underlag framkommit och de listades eget yrkande eftersom enighet om att avlista dem inte kunde uppnås i sanktionskommittén.⁷

Under sommaren 2002 lyckades emellertid den svenska regeringen i samarbete med de listade svenskarnas ombud komma överens med Förenta staterna om att ge in en gemensam begäran till sanktionskommittén om att avlista två av svenskarna.

⁶KU:s granskningsärende 2001/02:25, 2001/02:KU20 s.115 och Bil. B12

⁷Händelseförloppet har beskrivits i bl.a. konstitutionsutskottets betänkande 2001/02:KU20, s. 115 ff.

Sanktionskommittén fattade sitt beslut om avlistning av Abdirisak Aden och Abdi Abdulaziz Ali den 26 augusti. Fortfarande görs diplomatiska ansträngningar för att komma överens med Förenta Staterna om en liknande lösning i fråga om den tredje svensken, Ahmed Ali Yusuf, som ännu i dag, sedan mer än fyra år, är föremål för sanktioner.

6.5.3 Andra svenska åtgärder

Vid sidan av det arbete som har inriktats på de listade svenskarna och deras situation har regeringen fortsatt det arbete som inleddes med Interlaken- och Bonn-Berlinprocesserna, se avsnitt 2.6. Den s.k. Stockholmsprocessen, ett internationellt projekt om riktade sanktioner som leddes av professor Peter Wallensteen, initierades av regeringen i december 2001.⁸ Arbetet resulterade i en handbok för utformning, genomförande och övervakning av riktade sanktioner.

Regeringen uppdrog också åt professor Iain Cameron⁹ att överväga hur rättssäkerheten i 1267-regimen kunde förbättras. Cameron redovisade sina överväganden i en rapport till regeringen i oktober 2002.¹⁰

En EU-gemensam aktion som hade initierats av den svenska regeringen ledde på hösten 2002 till att 1267-kommittén antog nya riktlinjer för sitt arbete. De viktigaste förändringarna var att sanktionskommittén från den 16 augusti 2002 tillämpar en avlistningsprocedur och från den 8 november 2002 bl.a. bestämmelser om att ett förslag från en stat om att ett namn skall föras upp på sanktionslistan alltid skall åtföljas av ett underlag.¹¹ Ytterligare ett resultat av förhandlingarna blev att säkerhetsrådet den 20 december 2002 antog resolution 1452 (2002), som möjliggör undantag från sanktionerna.

Iain Camerons nyss nämnda rapport om rättssäkerhetsproblematiken vid riktade sanktioner har tjänat som underlag för svenska åtgärdsförslag för förbättrad rättssäkerhet vid riktade sanktioner, framförallt inom 1267-regimen. Ett dokument med dessa åtgärdsförslag presenterades vid ett av Sverige och Tyskland arrangerat seminarium i New York i november. Dokumentet

⁸Peter Wallensteen är professor i freds- och konfliktforskning vid Uppsala Universitet

⁹Iain Cameron är professor i folkrätt vid Uppsala Universitet

¹⁰Report to the Swedish Foreign Office on Targeted sanctions and legal safeguards, October 2002.

¹¹Dessa bestämmelser har sedermera tagits in i FN:s säkerhetsråds resolution 1526(2004).

innehöll bl.a. följande förslag till reformering av säkerhetsrådets sanktionssystem.

1. Kriterierna för listning skall göras tydligare för att skapa bättre möjligheter till om- eller överprövning på materiella grunder. Förslaget innebär också att det skall finnas vissa krav på bevisningen.
2. De individer och organisationer som listas skall ha rätt att få del av det beslutsunderlag som enligt sanktionskommitténs riktlinjer numera skall åtfölja varje listningsförslag, det s.k. "statement of the case". De utpekade skall alltså få veta varför de har listats och vad de har att bemöta.
3. Frysningssanktioner i kampen mot terrorism skall kunna genomföras genom interimistiska beslut. På så sätt kan behovet av omedelbara åtgärder tillgodoses genom ett första snabbt beslut på grundval av relativt svag bevisning. För att beslutet inte skall upphöra att gälla måste sedan det förslagsställande landet komplettera sin begäran med mer substantiell bevisning inom en viss bestämd tidsperiod.
4. En expertpanel med oberoende jurister skall delta i listnings- och avlistningsprocedurerna och avlämna ett rådgivande yttrande till säkerhetsrådet eller sanktionskommittén. Förslaget syftar till att kompensera det förhållandet att de som listas inte har rätt till en oberoende prövning av de omständigheter och bevis som åberopas mot dem.
5. Individer och organisationer som har listats på felaktiga grunder skall ha möjlighet att få ersättning av det internationella samfundet.

Den svenska regeringen har presenterat dessa förslag och sökt stöd för dem vid bilaterala kontakter med andra stater, vid seminarier och i olika andra sammanhang. Det har dock varit mycket svårt att uppnå konsensus om att genomföra dem. Hittills har endast punkterna 1 och 2 genomförts i 1267-regimen, varav punkten 1 endast delvis, genom resolution 1617 den 29 juli 2005 (paragraferna 2 och 6). När det gäller punkten 1 kan noteras att säkerhetsrådet förvisso förtydligat vad som skall avses med begreppet "samröre

med”, men inte i tillräcklig omfattning begränsat begreppet och inte knutit några beviskrav till det.

Det av förslagen som från svenskt håll har ansetts vara mest intressant ur rättsäkerhetssynpunkt är förslaget under punkt 4 ovan, som närmar sig en modell för om- och överprövning av sanktionskommitténs beslut. Idén bakom detta förslag har fått starkt internationellt stöd, bl.a. i rapporten från den av FN:s generalsekreterare utsedda Högnivåpanelen, som presenterade sina förslag till förändringar i december 2004.¹² Högnivåpanelen rekommenderar där att de sanktionskommittéer som för listor över individer och organisationer skall anta procedurer för prövning av fall där enskilda hävdar att de blivit felaktigt listade. EU:s samtliga medlemsstater har ställt sig bakom denna rekommendation.

Den svenska regeringen har också lagt stor vikt vid rättsäkerhetsfrågor när EU:s medlemsstater under 2003–2005 har förhandlat om och antagit riktlinjer¹³ och bästa praxis¹⁴ för genomförandet av sanktioner. Sverige och EU har också verkat för att dessa riktlinjer och bästa praxis skall få internationellt genomslag. De svenska regeringstjänstemännen har intagit samma position i det löpande EU-arbetet med att genomföra de olika sanktionsregimerna. Inom ramen för arbetet med EU:s s.k. terroristlista (genomförandet av resolution 1373(2001), bevakar de svenska företrädarna vid varje enskilt listningsbeslut att de föreskrivna kriterierna är uppfyllda.

Sedan hösten 2005 driver Sverige, tillsammans med Tyskland och Schweiz, ett projekt för att nå ut med och verkställa de gemensamma idéerna om krav på bättre rättsäkerhet vid riktade sanktioner. Projektet, som bedrivs i samarbete med Watson Institute for International Studies vid Brown University, Rhode Island, kan betraktas som en uppföljning av det tidigare processerna om riktade sanktioner (Interlaken, Bonn/Berlin, Stockholm). Watson Institute har redovisat projektet i en rapport den 30 mars 2006.

¹² A More Secure World: Our Shared Responsibility, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, UN Doc. A/59/565, 2 Dec 2004, para 178 ff.

¹³ Dok. 15114/05

¹⁴ Dok. 15115/05

6.6 Något om den svenska debatten

Den fulla räckvidden av 1267-regimens sanktionsbestämmelser kom som en överraskning inte bara för den svenska regeringen utan även för folkrättsjurister och för den utrikespolitiskt intresserade allmänheten. Tidningarna hade bilder av Abdirisak Aden framför bankomaten med sitt spärrade bankkort i handen på framträdande nyhetsplats. Sedan den första reaktionen på åtgärderna mot de tre svenskarna lagt sig har emellertid diskussionen om sanktionssystemet och dess konsekvenser huvudsakligen förts på en ganska hög juridisk och rättspolitisk nivå. Debatten har dominerats av akademiska företrädare för den folkrättsliga disciplinen, men också andra har deltagit. Till och från har det också förekommit analyser och kommentarer i dagspress och etermedier.

Det finns skäl att kort redovisa några av dessa beskrivningar av rättsläget och några förslag till lösningar som har förekommit.

FN:s förre rättschef, ambassadören Hans Corell, har i otaliga sammanhang betonat vikten av att FN upprätthåller och tillämpar rättsstatliga principer. Han har konstaterat att FN-stadgan inte utgör något hinder för att säkerhetsrådet fattar beslut i fråga om enskilda, men fastslagit att rådet för dessa fall måste tillhandahålla en ordning för beslut och överprövning som står i samklang med Europakonventionen och FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. En sådan ordning är etablerad sedan år 1949 för överprövning av de beslut som FN fattar i fråga om sina egna anställda. Tvister mellan organisationen och dess anställda prövas av United Nations Administrative Tribunal, en av FN upprättad domstol vars beslut är bindande för organisationen.

I sin rapport till den svenska regeringen i oktober 2002¹⁵ betonar Iain Cameron att säkerhetsrådets sanktioner mot enskilda utan anknytning till en regim innebär en avgörande förändring i rådets sanktionspolicy. Han visar på den obalans som uppstår av att en internationell mekanism som har skapats för att kunna utöva ett kraftfullt tryck på misshagliga stater istället används mot enskilda individer. Cameron finner att systemet med sanktioner mot enskilda innebär en kränkning av rätten till domstolsprövning i en tvist om civila rättigheter och pekar på att Europadomstolen har betonat att staterna inte kan befria sig från sina förpliktelser enligt Europakonventionen genom att överlåta beslutanderätt till en

¹⁵Targeted Sanctions and Legal Safeguards, Report to the Swedish Foreign Office

internationell organisation. Han redovisar olika strategier för att förbättra det rådande systemet, bl.a. inrättandet av ett slags skiljenämnd för att överpröva sanktionskommittéernas beslut. För att komma till rätta med invändningen att en överprövningsinstans inte skulle kunna få del av det underrättelsematerial som ligger till grund för att en stat föreslår listning av en person föreslår han att denna skiljenämnd skulle bestå av domare med erfarenhet av att hantera sådant material genom t.ex., i Sverige, tjänstgöring i Registernämnden. Slutligen pekar han på möjligheten att säkerhetsrådet överger systemet med att lista enskilda misstänkta terrorister och överlåter åt medlemsstaterna eller regionala organisationer som EU att föra sina egna listor. Säkerhetsrådet skulle då ange vilka kriterier som skulle föranleda att en person eller grupp fördes upp på en sådan lista. Han hänvisar till resolution 1373 och till att en sådan ordning med ett omfattande mellanstatligt samarbete förekommer när det gäller penningtvätt.

Sanktionsregimen under resolution 1373 har emellertid också ifrågasatts. Per Cramér har anmärkt att det saknas en definition av terroristhandling och att det inte finns någon global samsyn i den frågan; ”den enes terrorist är många gånger den andres frihetskämpe”.¹⁶ Om varje enskild stat får ansvaret att definiera de subjekt som åtgärder skall riktas mot öppnas en möjlighet för stater att med ett mått av godtycke definiera misshagliga individer eller organisationer som terrorister för att legitimt kunna vidta åtgärder mot dem.

Anders Kruse har svarat på frågan om vad som bör göras med att det gäller varken mer eller mindre än att tillämpa tre grundläggande principer:¹⁷

- Det skall föreligga en tillfredsställande bevisnivå för att åtgärder mot en misstänkt terrorist ska kunna vidtas
- Det skall finnas en rätt för individen att få bli hörd och få försvara sig mot anklagelser, inklusive en rätt till rättsligt biträde
- Den som anklagas skall ha tillgång till en domstol eller ett jämförligt oberoende rättsligt organ som kan överpröva be-

¹⁶Terrorismens återverkningar i Europarätten, Europarättslig Tidskrift nr 4 år 2002. Per Cramér är professor i internationell rätt vid Göteborgs universitet.

¹⁷Financial and Economic Sanctions – From a Perspective of International Law and Human Rights, Journal of Financial Crime, Vol. 12 No. 3. Anders Kruse är departementsråd på Utrikesdepartementet och har bl.a. ansvarat för förhandlingarna om de sanktionslistade svenskarna.

slutet i dess helhet, dvs. även bevisningen och tidsbegränsningen.

Kruse anför att medlemsstaternas regeringar måste utveckla metoder för att skydda grundläggande mänskliga rättigheter i de fall där någon anklagas för att vara terrorist. Han pekar på risken att domstolar och allmänhet annars tar sig rätten att säkerställa dessa rättigheter.

I dagspressen har det ofta ställts mer direkta krav på handling från den svenska regeringens sida. På Expressens ledarsida har PM Nilsson kritiserat den svenska passiviteten. ”Vad är det då som hindrar Sverige från att rädda folkrättens legitimitet och ta saken i egna händer? Varför kan Sverige inte förklara att mänskliga rättigheter gäller i Sverige, att till och med svensk grundlag gäller i Sverige och att Yusuf har rätt att få sin sak prövad inom rimlig tid och om detta inte kan ordnas gäller inte sanktionerna mot honom i Sverige? För att lojaliteten mot FN väger tyngre än mot de egna medborgarna? Av feighet? Av brist på fantasi? Empati? Det är svårt att veta. Men vi vet att så länge Yusuf befinner sig i sin nuvarande situation har vi en svensk regering som inte orkar hävda svensk grundlag på svensk mark och det beror knappast på FN.”¹⁸

6.7 Det fortsatta rättssäkerhetsarbetet

Det har redan konstaterats att den ordning för sanktionsbeslut mot enskilda som gäller i dag har fundamentala brister när det gäller rättssäkerheten för de utpekade. Att detta också är den svenska regeringens och riksdagens hållning i frågan framgår redan av utrikesminister Anna Lindhs uttalanden i konstitutionsutskottet i april 2002, av utskottets betänkande och av de diplomatiska och politiska insatserna på området därefter (se avsnitt 6.5).

6.7.1 En sammanfattande beskrivning av rättssäkerhetsproblemen

De sanktionsregimer som föreskriver frysning av tillgångar för enskilda personer, företag och grupper utan regimanknytning väcker betänkligheter framför allt när det gäller beslutsproceduren

¹⁸Expressen den 25 september 2005.

och avsaknaden av möjlighet till en reell överprövning av besluten. Beskrivningen i det följande är i allt väsentligt en repetition av vad som har sagts om sanktionssystemen i dessa avseenden tidigare i detta betänkande.

Beslutsproceduren i de olika regimerna

1267-regimen m.fl.

Enligt 1267-regimens resolutioner skall medlemsstaterna frysa alla tillgångar för talibanerna och al-Qaida samt för alla personer, grupper m.m. som har samröre med dem. Sanktionskommittén, som består av företrädare för säkerhetsrådets samtliga medlemsstater, har etablerats för att genomföra sanktionsregimen och skall upprätta listor över dem som skall träffas av åtgärder.

Listningen går till så att en stat sänder ut ett förslag om att föra upp någon på sanktionslistan till sanktionskommitténs medlemsstater i en s.k. silent procedure. En sådan procedur innebär helt enkelt att den föreslagna personen eller enheten sätts upp på listan om ingen av de andra staterna opponerar sig inom 48 timmar. Från början, t.ex. när de tre svenskarna fördes upp på listan, kunde namn läggas ut på förslag utan någon som helst information om bakgrunden till förslaget.

Enligt resolution 1617 (2005) skall numera en stat som föreslår ett namn till listan bifoga ett statement of the case, dvs. en beskrivning av grunderna för förslaget. Det finns inga närmare anvisningar för hur en sådan beskrivning skall vara utformad och inga kvalitetskrav på informationen. Förfarandet är dolt för dem som berörs av beslutet; den utpekade får aldrig del av beskrivningen från sanktionskommittén. Kommittén kan på begäran använda informationen till att besvara frågor från det land där den utpekade är medborgare eller bosatt. Information kan också lämnas till andra länder, men bara om anmälarlandet inte invänder mot ett sådant utlämnande.

För EU-ländernas del gäller att ett nytt namn på sanktionskommitténs lista direkt och utan materiell prövning överförs av EU-kommissionen till en förteckning under den EG-förordning som ministerrådet beslutat om för att genomföra resolutionen. I och med att namnet tas upp på förteckningen

omfattas personen av EG:s sanktionsbeslut. Alla invånare och företag i EU:s medlemsstater måste då iakttä frysningens beslutet.

Förfarandet i andra sanktionsregimer med sanktionskommittéer som upprättar sanktionslistor liknar i allt väsentligt 1267-regimens.

1373-regimen

Säkerhetsrådets resolution 1373 (2001) bygger på en annan princip. Resolutionen ålägger varje medlemsstat att frysa alla tillgångar för dem som begår eller medverkar till terroristhandlingar. Medlemsstaterna skall också förbjuda sina medborgare och andra som vistas på deras territorium att tillhandahålla sådana personer ekonomiska resurser eller tillgångar som kan omsättas i ekonomiska resurser. Den sanktionskommitté som har inrättats under 1373-regimen har inte ålagts att upprätta några listor över personer eller enheter som utpekats som terrorister. Resolutionen har alltså en generell utformning och överlåter åt medlemsstaterna själva att inom sina nationella system identifiera dem som svarar mot den generella beskrivningen i resolutionen och vidta åtgärder för att göra dem till föremål för frysningens beslut.

EU upprättar emellertid egna listor under 1373-regimen. Initiativet till att föra upp ett namn på en EU-lista kan komma från en medlemsstat eller från tredje land. För att någon skall föras upp på listan skall vissa krav vara uppfyllda. Ett viktigt sådant krav är att en behörig myndighet skall ha inlett något slag av rättsligt förfarande, såsom en förundersökning eller polisutredning, som är betingad av misstankar om terroristbrott mot personen i fråga.

Ett EU-beslut att föra upp någon på en sanktionslista förbereds i en arbetsgrupp under ministerrådet där varje förslag diskuteras av tjänstemän från alla medlemsstater. För att ett förslag skall föras vidare till beslut i ministerrådet krävs i princip enighet i arbetsgruppen.

Det råder naturligt nog ett betydande mått av sekretess kring arbetet i denna arbetsgrupp. Det är t.ex. inte möjligt för utomstående eller ens för dem beslutet gäller att få någon insikt i de överväganden som kan ha gjorts i fråga om den bevisning som ligger till grund för det rättsliga förfarande som åberopas, eller hur olika länder har ställt sig till ett förslag.

Själva beslutet om listning fattas av utrikesministrarna i ministerrådet där enighet krävs för beslut.

Arbetsgruppen behandlar förslag om både EU-externa och EU-interna terrorister. På grund av att det inte har gått att enas i frågan

om EG:s behörighet när det gäller EU-interna terrorister är det bara de EU-externa terroristerna som förs upp på den förteckning som hör till den bindande EG-förordningen.

När det gäller de EU-interna terroristerna ankommer det alltså på varje medlemsstat att införa regler för att uppfylla de folkrättsliga förpliktelser som följer av resolution 1373. Den lag om frysning som utredningen föreslår syftar till att tillgodose Sveriges behov av sådana regler. Förslaget innebär att åklagare skall fatta beslut om frysning m.m. om det skäligen kan misstänkas att någon har begått, planerar att begå, försöker att begå, medverka till eller främja terroristbrott. Åklagarens beslut kan överklagas till domstol.

Möjligheterna till överprövning

Reella möjligheter till överprövning i domstol eller i något annat organ som är självständigt i förhållande till den organisation som har fattat beslutet saknas såväl inom FN- som inom EU-systemet.¹⁹ Inom 1267-regimen kommuniceras sanktionslistorna till sanktionskommitténs medlemmar var tredje månad. Sanktionskommittén har numera också en procedur för hantering av framställningar om avlistning. Denna procedur, som beskrivs i avsnitt 4.3, innebär i princip att den listades hemstat får förhandla med den stat som har lämnat förslaget. Lyckas staterna inte komma överens kan hemstaten ändå begära sanktionskommitténs beslut. Eftersom beslut i kommittén kräver enighet torde det emellertid saknas utsikter till framgång om förslaget har lämnats av en stat som är medlem i sanktionskommittén, vilket ofta är fallet. Av samma skäl framstår det då som mindre meningsfullt att begära att ärendet skall hänskjutas till säkerhetsrådet.

Inom EU-systemet skall de sanktionslistor som har upprättats inom EU:s egen tillämpning av 1373-regimen ses över var sjätte månad. Någon reglerad procedur för avlistning som den listade eller hans hemstat kan använda finns inte. Framställningar om avlistning har t.ex. inkommit till ministerrådet och har sedan behandlats i RELEX eller den arbetsgrupp som bereder sanktionsbesluten. Enligt uppgift kan avlistning ske snabbt och smidigt i de fall där det är klart att fel har begåtts.

¹⁹Oavsett vad utfallet blir av EG-domstolens prövning av Ahmed Ali Yusufs talan om ogiltigförklaring av förordning (EG) 881/2002 kan en sådan möjlighet till laglighetsprövning inte anses tillräcklig som ett system för överprövning av de enskilda fallen.

6.7.2 Tänkbara åtgärder för att förbättra rättssäkerheten i sanktionssystemen

Utgångspunkter

Terrorismen är ett hot mot internationell fred och säkerhet, mot demokratin och mot den sociala och ekonomiska utvecklingen. Den gör våld på alla rättsstatliga principer om lag, ordning och respekt för mänskliga rättigheter. Kampen mot terrorismen kräver ett omfattande internationellt samarbete och stora insatser från enskilda länder. Den kan emellertid bara bli effektiv om den också respekterar folkrättens och rättssamhällets krav.

De regler och den organisation som finns för beslut om sanktioner, liksom om omprövning och överklagande av sådana beslut måste ta hänsyn till den brottslighet som sanktionerna avser att bekämpa men också till den inverkan sanktionerna kan ha om de träffar fel.

En frysningssanktion är alltid är förenad med ett förbud för andra att tillhandahålla den utpekade resurser och vanligen med ett reseförbud. Frysningen innebär att den misstänktes egna medel inte får betalas ut till honom och att de inte heller får röras på annat sätt. Tillhandahållandeförbudet innebar att ingen får ge eller låna pengar eller andra tillgångar till den misstänkte. Ingen får heller betala ut lön och försäkringsersättningar till honom eller göra affärer med honom. Både frysningsbestämmelserna och tillhandahållandeförbudet är avsedda att vara heltäckande. Det innebär att den misstänkte berövas alla möjligheter att försörja sig och sin familj.

Den ursprungliga varianten av säkerhetsrådets frysningsbeslut skulle uppenbarligen, om reglerna hade tillämpats fullt ut, ha lett till att den som blev föremål för sanktionerna skulle gå under. De nödvändiga möjligheter till undantag som sedermera har införts för att det skall gå att lösgöra eller tillhandahålla medel för den terrorutpekades livsupphälle ändrar inte förhållandet att frysningen är långt mer ingripande än andra ekonomiska sanktioner eller säkerhetsåtgärder.

Det är alltså en utomordentligt sträng åtgärd. Det är tveksamt om det i svensk rätt, vid sidan av långvariga frihetsstraff, förekommer någon sanktion eller säkerhetsåtgärd som har lika långtgående effekter som en frysningssanktion, som kan pågå

under lång och obestämd tid och slår också mot den misstänktes familj.

Ändå skulle en frysningssanktion, om rimliga krav på rättsäkerhet i övrigt kunde garanteras, kunna accepteras som en tillfällig säkerhetsåtgärd. Men i det nuvarande systemen förstärks verkningssgraden av åtgärden genom att det är svårt eller omöjligt att häva den och att den därför kan bli bestående i obestämd tid, kanske för alltid.

Att sanktionsåtgärderna har så ingripande effekter för den enskilde ställer naturligtvis höga krav på det förfarande som leder till att någon förs upp på sanktionskommitténs lista och så småningom på den förteckning som förs under EG-förordningen. Proceduren för utpekande är emellertid behäftad med stora brister i rättssäkerhetshänseende och avviker påtagligt från de krav på en rättssäker hantering som annars ställs på myndighetsutövningen i civiliserade länder. Det gäller naturligtvis särskilt hanteringen i 1267-regimens sanktionskommitté med de sanktionslistor som EU tar över utan egen prövning.

Den omständigheten att sanktionskommittén har ett så torftigt beslutsunderlag för sina listningsbeslut utgör en uppenbar risk för att respekten för säkerhetsrådet och FN – och i förlängningen också för de EU-organ som beslutar om sanktioner – inte kan upprätthållas. Situationen blir inte mindre otillfredsställande av att uppgifter om kidnappningar och tortyr – delvis bekräftade sådana – i det som kallas kriget mot terrorismen minskar tilltron till den underrättelseinformation som anges ligga bakom listningsförslagen.

Det finns stora skillnader mellan de sanktionsregimer under säkerhetsrådet som upprättar sanktionslistor och den generella 1373-regimen. Men också EU:s eget listningssystem, som syftar till att genomföra 1373-regimen, lämnar mycket övrigt att önska. Tydligare krav på kriterier och andra åtgärder för att förbättra beslutsunderlaget för tjänstemännen i arbetsgruppen har byggts in i processen, ofta på svenskt initiativ. Men de låga beviskraven och bristen på insyn för berörda och kontrollorgan medför att även EU:s beslutsproceduren måste kritiseras från rättssäkerhetssynpunkt.

Den allvarligaste bristen med de befintliga systemen med sanktionslistor över terroristmisstänkta är emellertid att det saknas reella möjligheter till överprövning i domstol eller i något annat organ som är självständigt i förhållande till den organisation som har fattat beslutet. Det gäller såväl inom FN- som inom EU-systemet.

Domstolsprövning av sanktionskommitténs beslut

Som framgår av avsnitt 6.3 innehåller både Europakonventionen och FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter föreskrifter om rätt till domstolsprövning. Enligt Europakonventionen skall var och en "vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag".

FN-konventionen stadgar att var och en skall "när det gäller att pröva anklagelse mot honom för brott eller hans skyldigheter och rättigheter i tvistemål, vara berättigad till en opartisk och offentlig förhandling inför en behörig, oavhängig och opartisk domstol, som inrättats enligt lag".

De undantag från skyldigheten att garantera dessa rättigheter som kan tillåtas konventionsstaterna är starkt begränsade. Enligt Europakonventionen får avvikelser göras "under krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens ... i den utsträckning som det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till situationens krav". FN-konventionen tillåter avvikelser i likartade ordalag: "Under allmänt nödläge som hotar nationens fortbestånd och som officiellt kungjorts" är avvikelse från skyldighet enligt konventionen tillåten "i den utsträckning som är oundgängligen erforderlig med hänsyn till situationens krav".

Den utformning som de riktade sanktionerna numera har fått innebär normalt att enskilda direkt genom sanktionskommittéernas beslut berövas kontrollen över sina tillgångar, förlorar sina försörjningsmöjligheter och hindras från att resa. Även om man bortser från att bakgrunden till frysningen, enligt den sakbeskrivning som återopas för sanktionsförslaget, måste uppfattas som snarlik en anklagelse för brott,²⁰ är det svårt att uppfatta sådana åtgärder som något annat än ingripanden i de berördas civila rättigheter. Av bl.a. FN-konventionen för medborgerliga och politiska fri- och rättigheter och av Europakonventionen följer att sådana beslut måste kunna överprövas i domstol.²¹

²⁰Flera av dem som har diskuterat den frågan, bl.a. Iain Cameron, har funnit att så inte skall anses vara fallet.

²¹Watson Institute redovisar en försiktigare attityd i den frågan, se rapporten "Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures" särskilt s. 21 ff

Konventionernas bestämmelser är visserligen inte direkt tillämpliga på FN eller EU, som inte är konventionsstater. Men konventionerna handlar om enskildas rättigheter och formulerar i de citerade delarna krav som både FN och EU ställer på sina medlemsländer när det gäller skyddet för dessa rättigheter. Säkerhetsrådet har normalt inte fattat andra beslut som direkt berör utpekade enskilda än de som rör rådets anställda.²² När nu säkerhetsrådet och EU väljer att besluta om åtgärder som riktas direkt mot enskilda – på samma sätt som en domstol eller myndighet i ett medlemsland – är det svårt att finna argument för att en annan och lägre standard skall tillämpas i fråga om dessa beslut.

En möjlighet för att få en domstolsprövning till stånd vore att överlåta åt nationella domstolar, t.ex. i den utpekades hemstat, att överpröva sanktionsbesluten. Att överlåta prövningen till en regional domstol vore ett annat alternativ. Flera skäl talar emellertid mot en sådan lösning.

En ordning där nationella eller regionala domstolar ges eller tar sig rätten att överpröva säkerhetsrådets beslut riskerar att försvaga FN:s auktoritet. Nationella och regionala domstolar kan också komma att fatta motstridiga beslut som inte kan överprövas av högre instanser. Vidare är det osäkert i vilken utsträckning ett beslut av en nationell domstol i ett land skulle respekteras av myndigheter och enskilda i andra länder. För att ett genomslag i andra länder över huvud taget skulle vara möjligt krävs det också att avgörandet översätts och distribueras så att det blir tillgängligt för alla som haft att tillämpa det ursprungliga beslutet. Det kan inte heller uteslutas att rättsväsendet i vissa länder kan sakna tillräcklig kompetens eller kapacitet för att hantera de berörda frågorna och den information som utgör underlag för besluten, eller att vissa myndigheter kan vara direkt korrupta.²³

En domstol som skall överpröva sanktionskommittéernas beslut måste alltså upprättas inom FN och dess beslut måste ha samma globala räckvidd som de beslut som skall överprövas. För att en sådan ordning över huvud taget skall vara tänkbar torde det vara

²²Hans Corell har påpekat att FN redan år 1949 upprättade en domstol för att lösa tvister mellan FN och dess personal, United Nations Administrative Tribunal, UNAT, och att beslut i denna domstol är bindande för FN.

²³Det kan också sägas att en del av dessa argument talar mycket starkt för behovet av en överordnad domstol. Det framstår nämligen inte som osannolikt att den respekt för FN-systemet som avhåller de nationella domstolarna från att pröva sanktionsbesluten kommer att tunnas ut om besluten blir bestående under lång tid utan att tillfredsställande bevisning om inblandning i terrorism kan företes.

nödvändigt att det är just beslut som är fattade på nivån under säkerhetsrådet, dvs. av sanktionskommittéerna, som prövas.

Även med en sådan utformning är det emellertid uppenbart att tanken på en domstol eller något annat organ med uppgiften att överpröva sanktionskommittéernas beslut kommer att väcka starkt motstånd. En del av de argument som kommer att anföras emot förslaget är inte heller alldeles lätta att bemöta. Vissa länder kommer att säga att den underrättelseinformation som ligger till grund för deras förslag är för känslig för att lämnas ut till en domstol. Behovet av en domstol kommer att ifrågasättas med hänvisning till det förhållandevis ringa antal personer och enheter som har begärt att deras namn skall tas bort från sanktionslistorna. Det kan hävdas att erfarenheter av regionala och globala domstolar indikerar att dessa processer är tidsödande och dyrbara.

En alternativ väg – nationella sanktionsbeslut

Det kan alltså befaras att en ny domstol på FN-nivå av politiska och även rent administrativa orsaker hör till en osäker och avlägsen framtid. Frågan är då om det finns någon annan väg som bör prövas parallellt med arbetet för att åstadkomma en verksam överprövning av sanktionsbesluten mot enskilda.

Iain Cameron har i sin rapport till regeringen år 2002 övervägt möjligheten att verka för att säkerhetsrådet upphör att fatta beslut om enskilda som inte har anknytning till regimer eller före detta regimer och i stället låter medlemsländerna besluta om sådana sanktioner.²⁴

Säkerhetsrådet är det organ till vilket FN:s medlemsstater har överlåtit rätten att fatta beslut om åtgärder för att bevara/återställa internationell fred och säkerhet. Det är enligt FN-stadgan skyldigt att agera vid händelser som hotar freden eller säkerheten. Dess beslut måste följas av medlemsländerna och kan inte överprövas.

Det kan konstateras att det inte finns något i FN-stadgan eller i någon för säkerhetsrådet bindande rättsakt som hindrar att rådet fattar beslut som berör eller direkt innebär att åtgärder riktas mot enskilda. Det gäller oavsett om dessa enskilda kan knytas till en regim som har förbrutit sig mot folkrätten eller inte. Vare sig säkerhetsrådet eller dess sanktionskommittéer har emellertid någon

²⁴ Targeted Sanctions and Legal Safeguards, Report to the Swedish Foreign Office 2002, s.48 f.

utredningskapacitet, någon underrättelseverksamhet eller någon annan möjlighet att kvalitetssäkra förslag från medlemsstaterna om personer och grupper som misstänks ha anknytning till terrorism. Det innebär, i förening med systemet med silent procedure, att sanktionskommittéerna saknar reella möjligheter till kritisk granskning av de förslag som läggs fram. Vidare kan besluten inte överprövas och avlistningsförslag inom sanktionskommittén kan veteras. Uppgiften att genom sanktionskommittéerna ansvara för utpekandet av enskilda med anknytning till terroristgrupper eller terrorismisstänkta personer framstår med hänsyn till det anförda som svår att förena med säkerhetsrådets huvudsakliga uppgift och organisation.

Vad skulle då kunna hända om säkerhetsrådet nöjde sig med att ange vilka omständigheter som skall föranleda sanktioner och lämnar identifiering och genomförande till nationella myndigheter och domstolar? En nackdel är att sanktionsbesluten så vitt avser enskilda personer m.m. inte längre skulle vara globalt tillämpliga. I en del länder skulle brister i myndigheters och domstolars kapacitet, kompetens och integritet äventyra sanktionernas riktiga och verk samma genomförande. Ett genomförande av ett sanktionsbeslut över hela världen skulle då bli beroende av de enskilda ländernas entusiasm och effektivitet.

Det problemet skulle dock kunna lösas genom att säkerhetsrådet föreskriver förbättrat polisiärt och rättsligt samarbete mellan medlemsstaterna. De länder som på olika sätt skulle undandra sig sådant samarbete kan utan tvekan redan i dag sabotera systemet med långsam implementering och bristande lojalitet. Enligt utredningens mening bör förutsättningarna för en sådan förändring, som har många fördelar jämfört med en ny FN-domstol och som kan föras fram parallellt med och som ett alternativ till en domstolslösning, prövas ytterligare.

EU har ansett sig på samma som medlemsstaterna vara bundet att genomföra säkerhetsrådets beslut. När det gäller sanktionsbeslut med namnlistor innebär det att unionen inte prövar eller modifierar besluten. Men också när det gäller 1373-regimen, där det tveklöst finns ett manöverutrymme för FN:s medlemsstater och för EU, har unionen valt att införa ett system med gemensamma listor som inte tillåter någon egentlig överprövning. Trots att EU:s materiella regler om vilka som kan föras upp på en sanktionslista och förfarandet vid listningen bättre tillgodoser de krav som måste ställas på en sådan ordning, är systemet inte

förenligt med de krav som följer av Europakonventionen eller av FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

Ändå framstår det som rimligt att man just inom EU med viss tillförsikt borde ha kunnat lämna åt medlemsstaterna att fatta beslut om frysning i sina välutvecklade nationella system. Eftersom medlemsstaterna har bedömts vara så enhetliga när det gäller den allmänna nivån på rättsväsendet att man inom unionen har kunnat tillskapa verktyg för ett mycket långtgående rättsligt och polisiärt samarbete, byggt på ömsesidigt erkännande av varandras beslut, borde en lösning med nationella beslut kunna genomföras utan effektivitetsförluster. Sveriges möjligheter att framgångsrikt hävda en sådan linje i EU förefaller också minst lika goda som förutsättningarna för att åstadkomma någon förändring av betydelse i säkerhetsrådets rutiner, särskilt som besluten i EU kräver enhällighet.

Under tiden – fortsatt förbättringsarbete

Om FN och EU fortsätter att rikta sanktioner mot enskilda måste självständiga överprövningsorganisationer inrättas för att pröva besluten. Det följer av de krav som båda organisationer ställer på sina medlemsstater, på ansökarländer och på bidragsmottagande länder. För närvarande är det tydligt att det saknas politiska förutsättningar för att få en sådan ordning till stånd. Parallellt med det arbete som måste fortsätta för ett acceptabelt system måste därför alla möjligheter att åstadkomma förbättringar i nuvarande regler och förfaranden tas till vara. I det perspektivet måste de förslag som den svenska regeringen arbetar med och som har presenterats i avsnitt 6.5.3 beskrivas som strategiskt väl avvägda, eftersom de angriper de mest påtagliga bristerna i den nuvarande hanteringen.

Emellertid har dessa förslag uppenbarligen inte formulerats för att de, om de förverkligas, leder till en ordning som den svenska regeringen uppfattar som tillfredsställande och förenlig med rimliga krav på rättssäkerhet och respekt för grundläggande fri- och rättigheter. Det är tvärtom tydligt att förslagen har lagts på en betydligt lägre nivå, en nivå som har ansetts ha politiska förutsättningar – om än små – att vinna framgång.

En sådan politik är respektabel bara så länge den uppfattas och används som ett verktyg för att åstadkomma den ordning man egentligen och på sikt eftersträvar. Av den anledningen är det också viktigt att åtgärdsförslagen inte låter sig tolkas så att regeringen har sänkt sin ambitionsnivå när det gäller kraven på säkerhetsrådets sanktionsregimer. Regeringen bör därför på ett tydligt sätt ge till känna hur den förhåller sig i denna sak. Det är en fördel om ett ställningstagande i den frågan kan göras i samarbete med övriga EU-länder, men om en sådan samlad aktion framstår som omöjlig eller leder till ett alltför urvattnat dokument bör Sverige överväga att söka stöd i andra konstellationer. Det redan inledda samarbetet med Tyskland och Schweiz kan vara en utgångspunkt.

7 Översyn av sanktionslagens bestämmelser

7.1 Inledning

I detta kapitel redovisas resultatet av den översyn av sanktionslagens bestämmelser som ligger i utredningsuppdraget. Staffstadgandet behandlas dock separat i kap. 8. Syftet med översynen är främst att anpassa sanktionslagen till utvecklingen på sanktionsområdet och det nuvarande internationella regelverket.

Några frågor behandlas mera ingående än andra. Det är sanktionslagens definitioner, omfattningen av det delegerade och delegeringsbara området samt behovet av tillfälliga nationella åtgärder när det gäller frysning av tillgångar.

7.2 Begrepp och definitioner

7.2.1 Allmänt

I 2 § sanktionslagen finns i dag definitioner av begreppen blockerad stat och tredje land. Med blockerad stat avses ”en stat, ett område eller något annat, exempelvis en organisation eller en regim, som är föremål för sanktioner enligt 1 § första stycket”. Med tredje land avses ”en stat som inte ingår i Europeiska unionen, eller ett område eller något annat, exempelvis en organisation eller en regim, i en sådan stat”.

Begreppet blockerad stat har betydelse i 4 § första stycket sanktionslagen, som anger vilka subjekt sanktioner kan riktas mot. Lagrummet föreskriver att regeringen, för att genomföra sanktioner i enlighet med ett förordnande enligt 3 § första stycket i lagen, får meddela föreskrifter om förbud i förhållande till en blockerad stat i fråga om vissa angivna ämnen. Begreppet återfinns också i 13 § sanktionslagen, som föreskriver att regeringen, för att genomföra sanktioner i enlighet med ett förordnande enligt 3 § första stycket,

får meddela föreskrifter om att en utlänning kan avvisas enligt utlänningslagen (2005:716) bl.a. om han eller hon skäligen kan antas ha hemvist i eller tillhöra en blockerad stat.

Begreppet tredje land återfinns i 8 § andra stycket sanktionslagen, som stadgar att första stycket i samma lagrum om straff för den som bryter mot förbud som har meddelats enligt 4 § också gäller den som bryter mot förbud i förhållande till tredje land i en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av EG.

Mot bakgrund av den internationella utvecklingen på området, som inneburit att flertalet sanktionsregimer numera föreskriver sanktioner som är riktade mot enskilda, framstår det inte längre som motiverat att utgå från begreppet blockerad stat. Det är också mindre tillfredställande att, som är fallet i dag, behöva tillgripa en så obestämd kategori som ”något annat” i definitionen. Vidare är det så att sanktioner inte bara riktas mot fysiska och juridiska personer utan även mot grupper eller enheter. Frågan är hur dessa begrepp skall definieras och hur de bör komma till uttryck i sanktionslagen.

7.2.2 Blockerad stat

Den gamla sanktionslagen kunde användas för att genomföra sanktioner som riktade sig mot en stat eller ett område. Enligt den nuvarande sanktionslagen kan sanktioner riktas inte bara mot en stat eller ett område utan också mot något annat, t.ex. en organisation eller en regim. Det framgår av sanktionslagens definition av begreppet blockerad stat. Enligt förarbetena till 1995 års sanktionslag var avsikten att anpassa lagen till möjligheten att FN:s säkerhetsråd skulle precisera och förfina sanktionsinstrumentet så att det kunde riktas mot mer snävt definierade målgrupper än en stat eller ett område¹. Som ”något annat” nämndes en organisation eller en regim. De erfarenheter som låg bakom önskemålet att definiera alternativa föremål för sanktionsåtgärder var bl.a. att FN:s säkerhetsråd år 1994 för första gången hade beslutat om riktade frysningåtgärder, nämligen mot regimen i Haiti.

Vad som tillkommit sedan 1995 års sanktionslag antogs är bl.a. att säkerhetsrådet har beslutat om sanktioner mot personer, grupper och enheter som inte har någon särskild eller aktuell anknytning till regimen eller territoriet i en viss stat. Så är t.ex. fallet i

¹Prop. 1995/96:35, s.16

1267-regimen, som gäller åtgärder mot Usama bin Ladin, medlemmar av al-Qaida, talibanerna samt andra individer, grupper, verksamheter och enheter som har samröre med dem.

Med hänsyn till den begränsning som begreppet blockerad stat rent språkligt innebär har det rått tveksamhet huruvida regeringen med stöd av den nu gällande sanktionslagen kan meddela föreskrifter om förbud i förhållande till de särskilt utpekade personer, som inte är medlemmar av eller har anknytning till regimen i en stat.

På grund av det anförda bör begreppet blockerad stat utmönstras från sanktionslagen. Lagtexten bör i stället direkt ange de olika kategorier som sanktioner skall kunna riktas mot. För att motsvara de nu aktuella sanktionsregimerna bör det således framgå av lagtexten att regeringen kan meddela föreskrifter om förbud i förhållande till stater och områden, fysiska och juridiska personer samt grupper och enheter.

7.2.3 Tredje land

Begreppet tredje land är centralt i artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget, som ger ministerrådet behörighet att under vissa förutsättningar vidta åtgärder i syfte att helt eller delvis avbryta eller begränsa de ekonomiska förbindelserna med ett eller flera tredje länder. Med stöd av dessa bestämmelser beslutas sanktioner mot tredje länder och deras ledare.

Med hänsyn till de ändringar som föreslås i straffstadgandet och då det inte heller i övrigt kan anses nödvändigt att behålla begreppet bör emellertid även definitionen av detta begrepp utmönstras ur sanktionslagen, se vidare avsnitt 8.8.

7.2.4 Grupper och enheter

I flera sanktionsregimer har FN:s säkerhetsråd beslutat om internationella sanktioner mot grupper och enheter ("groups and entities"). I 1267-regimen handlar det om grupper och enheter som har samröre med Usama bin Ladin, al-Qaida och talibanerna. Resolutionen föreskriver att tillgångar som tillhör dessa skall frysas och att det skall vara förbjudet att ställa egendom till deras förfogande. Även EU/EG har beslutat om sanktioner mot grupper och enheter.

Rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 december 2001 (2001/931/GUSP) innehåller en definition av "terroristgrupp" i artikel 1.3 andra stycket. Enligt definitionen avses med terroristgrupp en strukturerad grupp, inrättad för en viss tid, bestående av mer än två personer, som handlar i samförstånd för att begå terroristhandlingar. Med en strukturerad grupp avses en grupp som inte tillkommit slumpartat i det omedelbara syftet att begå en terroristhandling och som inte nödvändigtvis har formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en noggrant utarbetad struktur. Enligt artikel 1.1 skall den gemensamma ståndpunkten tillämpas på personer, grupper och enheter som deltar i terroristhandlingar. Med personer avses fysiska personer. Enheter avser främst juridiska personer.

I svensk rätt kan endast fysiska och juridiska personer vara rättssubjekt och ha rättskapacitet. Det innebär att endast fysiska och juridiska personer kan äga egendom, ha fordringar och skulder m.m. I den mån grupper och enheter inte uppfyller de krav som rättsordningen ställer för att en juridisk person skall anses föreligga har alltså gruppen eller enheten ingen rättskapacitet. När internationella sanktioner som i 1267-regimen omfattar frysning av tillgångar för grupper och enheter som är associerade med Usama bin Ladin, al-Qaida och talibanerna uppkommer frågan om detta är meningsfullt eller ens görligt i Sverige. Eftersom sådana grupper eller enheter i de flesta fall inte torde räknas som rättssubjekt kan de inte äga tillgångar. En grupp kan t.ex. inte ha ett bankkonto.

Emellertid kan det tänkas situationer där en grupp har tillgångar i sin besittning, som t.ex. om kontanter påträffas som inte kan hänföras till någon fysisk eller juridisk person, men som uppenbarligen har insamlats för en viss grupps räkning eller kontrolleras och används av gruppen. Dessutom måste det tillhandahållandeförbud som alltid gäller parallellt med ett frysningspåbud beaktas. Den omständigheten att en grupp inte kan äga tillgångar hindrar inte att sådana kan ställas till förfogande för den. Ett sådant tillhandahållande skall vara förbjudet. Av den anledningen måste även grupper täckas in i den svenska sanktionslagstiftningen.

Det kan vidare inte uteslutas att begreppet enhet, som det kan komma att användas av en sanktionskommitté eller av EU, inte motsvarar vad som enligt svensk rätt utgör en juridisk person och inte heller något som kan anses utgöra en grupp. För att säkerställa att sanktionslagen blir heltäckande bör därför även begreppet enhet

omfattas av lagen. Någon definition av begreppet enhet eller begreppet grupp bör emellertid inte fastställas.

7.3 Tillfälliga nationella åtgärder för att frysa tillgångar

7.3.1 Problemet

Som har beskrivits i avsnitt 4.4.5 kan EG inte genomföra FN:s säkerhetsråds resolutioner och besluten från dess sanktionskommitté utan fördröjning. Fördröjningen beror på att texterna i resolutioner och beslut måste översättas till de officiella EU-språken, vilket medför att det passerar några dagar innan EG kan fatta beslut om genomförande. I fråga om resolutioner som inkluderar frysning av tillgångar, där kravet på snabbhet måste ställas särskilt högt, är detta ett uppenbart problem. I 1267-regimen brukar det gå mellan tre och fem dagar från det att 1267-kommittén listar en person eller en grupp till dess EG hinner agera. Under den tid som förflyter från det att den nya sanktionslistan publiceras i New York till dess att ett EG-beslut föreligger står det de utpekade fritt att ta ut eller förfoga över tillgångar på t.ex. banker och finansinstitut i EU-området och flytta dem till säkrare förvaring. Problemet har uppmärksammat i den andra rapporten från al-Qaida and Taliban Monitoring Team, som innehåller en hänvisning till ett fall som har inträffat i praktiken.²

I FATF:s tolkningsnot till Specialrekommendation III om frysning av tillgångar finns en uppmaning till stater att frysa tillgångar utan dröjsmål (without delay) i enlighet med FN:s resolutioner. Se vidare avsnitt 5.4.4.

Ministerrådet uttalar i sina riktlinjer för genomförande och utvärdering av restriktiva åtgärder att varje medlemsstat kan överväga möjligheten av tillfälliga nationella åtgärder enligt artikel 60.2 i EG-fördraget för denna situation. Artikel 60.2, som behandlats i kap. 3, är en undantagsbestämmelse som ger medlemsstaterna rätt att i vissa fall vidta ensidiga nationella åtgärder mot ett tredje land när det gäller kapitalrörelser och betalningar.

Det finns alltså skäl att överväga svensk lagstiftning som möjliggör interimistisk frysning av tillgångar i Sverige i enlighet med ett frysningsbeslut från säkerhetsrådet eller någon sanktionskommitté under säkerhetsrådet. Ett sådant beslut skulle gälla under den korta

² S/2005/83, s. 21, p. 70.

tiden som passerar fram till dess att beslutet genomförs i en EG-förordning.

Under utredningsarbetets gång har det visat sig att frågan om en svensk lagstiftning om tillfälliga frysningåtgärder inte är okontroversiell. Det har anförts att fördröjningsproblemet inte är särskilt framträdande och att det, såvitt är känt, bara finns något enstaka konkret exempel där en listad person har dragit fördel av ett dröjsmål med frysningens genomförande. Ett annat argument är att säkerhetsrådets resolutioner hittills inte har innehållit några uttryckliga tidsangivelser för genomförandet av ett frysningsbeslut i medlemsstaterna och att Sverige därför inte kan vara folkrättsligt förpliktat att agera omedelbart. Det har också anförts att problemet får anses vara EG:s ansvar och att det är beslutsprocessen i gemenskapen som måste bli snabbare. Behovet av en särskild svensk lagstiftning skulle således kunna ifrågasättas.

Det är svårt att inte uppfatta de invändningar som har gjorts mot förslaget om tillfälliga frysningåtgärder som åtminstone delvis betingade av den motvilja som utpekandet av misstänkta terrorister i framför allt 1267-regimens sanktionskommitté väcker. Det kan uppfattas som stötande att vårt land skulle bidra till att göra ett rättsosäkert system effektivare.

Å andra sidan torde, trots de uppenbara bristerna i fråga om rättssäkerhet, flertalet personer m.m. på 1267-regimens sanktionslista vara utpekade på goda grunder. Saken kompliceras också av att flera sanktionsregimer som är verksamma i dag är inriktade på regimföreträdare eller på personer som håller ett visst territorium eller deltar i strider i någon krigshärjad del av världen. I dessa fall är det lättare att med tillräcklig säkerhet peka ut de personer som FN vill påverka med beslutet och det råder ofta ingen tvekan om att det finns goda skäl för att frysa de tillgångar som dessa personer har placerat utanför det egna landets gränser. De flesta av oss känner till nu levande personer som det finns anledning att misstänka för allvarliga folkrättsbrott och för att ha tillskansat sig medel på otillåtna sätt. Det finns dessvärre anledning att tro att sådana sanktionsregimer kan tillkomma även i framtiden. Det är för sådana fall som en effektiv internationell frysningåtgärd behövs och är berättigad.

Det är uppenbart att ett dröjsmål med att genomföra ett frysningbeslut i ett land eller en region kan utnyttjas av de personer som blivit uppsatta på en sanktionslista. För att säkerställa att en frysningåtgärd inte skall bli verkningslös måste den kunna

genomföras så snart som möjligt efter det att FN:s frysningsbeslut har blivit offentligt. Redan mot den bakgrunden, dvs. med hänsyn till åtgärdens brådskande karaktär får det anses föreligga en folkrättslig förpliktelse för Sverige och andra länder att vidta åtgärder till dess EG kan genomföra sanktionsbeslutet. Den omständigheten att även EG har anledning att överväga effektiviseringsåtgärder i sin hantering innebär inte att Sverige kan bortse från sina folkrättsliga förpliktelser.

Det finns alltså ett behov av svensk lagstiftning som gör det möjligt att som en tillfällig åtgärd frysa tillgångar i Sverige i enlighet med ett frysningsbeslut från säkerhetsrådet eller en sanktionskommitté under rådet.

Det sagda innebär inte ett accepterande av de procedurer som i dag tillämpas för att föra upp personer som uppges ha anknytning till terrorism på sanktionslistor. I kap. 6 redovisas en genomgång av de krav som olika internationella instrument ställer på bl.a. FN:s och EU:s medlemsstater när det gäller mänskliga fri- och rättigheter. I samma kapitel finns en redogörelse för den svenska regeringens arbete för en rättssäkrare hantering i säkerhetsrådet och en diskussion om hur arbetet kan bedrivas i framtiden.

7.3.2 Tillämpningen av artikel 60.2 i EG-fördraget

Det kan vara så att en misstänkt terrorist eller terroristorganisation inte bedöms ha någon anknytning till ett visst tredje land samtidigt som det inte heller är fråga om en EU-intern terrorist eller organisation. I sådana fall har EG ändå ansett sig ha behörighet att besluta om frysningsåtgärder med stöd av artiklarna 60.1, 301 och 308 i EG-fördraget. Frågan är hur artikel 60.2 i EG-fördraget skall tolkas om det blir nödvändigt att vidta nationella åtgärder mot personer och organisationer som inte har någon anknytning till ett visst tredje land och mot vilka EG inte vidtagit åtgärder. Enligt sin ordalydelse ger bestämmelserna i denna artikel endast en möjlighet att, under de förutsättningar som anges där, besluta om nationella ekonomiska sanktioner i förhållande till tredje land, dess företrädare och personer med anknytning till dem. Artikel 308 gäller åtgärder från gemenskapens sida som är nödvändiga för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål när EG-fördraget inte innehåller de nödvändiga befogenheterna. Eftersom emellertid artikel 308 i dessa fall har ansetts utvidga

tillämpningsområdet för artikel 60.1, bör den på samma sätt kunna anses utvidga möjligheten till undantag enligt artikel 60.2. Det innebär bl.a. att en svensk lagstiftning om tillfälliga frysningsåtgärder kan omfatta även denna kategori.

7.3.3 Utgångspunkter för en lag om tillfälliga frysningsåtgärder

Frågan är hur ett svenskt instrument för tillfälliga nationella frysningsåtgärder skulle kunna utformas.

Behovet av tillfälliga nationella åtgärder uppkommer framför allt i fråga om sanktionsregimer där en sanktionskommitté i FN har fastställt en sanktionslista avseende personer, grupper eller enheter vars ekonomiska tillgångar skall frysas. I 1267-regimen, för att ta ett exempel, beslutar sanktionskommittén ofta om ändringar och tillägg i sanktionslistan. Förutom 1267-kommittén finns i dag ytterligare tio aktiva sanktionskommittéer under säkerhetsrådet, varav sex stycken fastställer sanktionslistor med föreskrifter om frysning av tillgångar.³ En svensk reglering som gör det möjligt att vidta tillfälliga nationella åtgärder bör gälla för samtliga sanktionsregimer där EG har att genomföra frysningsbeslut.

De tillfälliga nationella åtgärder som diskuteras här skall gälla snarast möjligt efter det att FN-beslutet trätt i kraft och fram till dess det motsvarande EG-beslutet träder i kraft. Det finns därför två huvudalternativ när det gäller en svensk lagreglering. Det ena alternativet är att i lag uppdra åt regeringen eller en myndighet att meddela interimistiska beslut i enlighet med FN:s frysningsbeslut, som gäller till dess EG:s beslut i samma fråga träder i kraft. Det andra alternativet som kan övervägas är en generell bestämmelse i sanktionslagen som automatiskt föreskriver interimistisk frysning i enlighet med FN-besluten. Det sistnämnda alternativet skulle emellertid komma i konflikt med den metod som Sverige tillämpar för att genomföra folkrättsligt bindande förpliktelser, den s.k. dualistiska principen.

³ Se avsnitt 2.3

7.3.4 Den dualistiska principen

En stat kan på grund av grundlagsföreskrifter eller i landet erkända rättsgrundsatser betrakta internationella konventionsbestämmelser och beslut av mellanstatliga organ som en del av sin interna rätt. De kan t.ex. få direkt intern verkan så snart deras innehåll har offentliggjorts i landet. Konventionsbestämmelser och beslut kan då tillämpas direkt av domstolar och andra myndigheter; det behövs inga interna föreskrifter varigenom de införlivas av den interna rättsordningen. Ett sådant system bygger på den s.k. monistiska principen. Dess motsats är den dualistiska principen, som utgår ifrån att det krävs särskilda internrättsliga regler för att konventionsbestämmelser eller beslut av mellanstatliga organ skall kunna tillämpas internt i landet.

En stat kan ådra sig folkrättsliga förpliktelser inte bara genom att ingå en överenskommelse med en eller flera andra stater utan även till följd av ett beslut av en mellanstatlig organisation som staten tillhör. När en mellanstatlig organisation enligt sin konstitution kan rikta direktiv till medlemsstaterna efter enhälliga beslut är varje sådant beslut att jämställa med en ny internationell överenskommelse.⁴ Så är fallet när FN:s säkerhetsråd fattar beslut enligt artikel 41 i FN-stadgan. Annorlunda förhåller det sig med rekommendationer, som inte har samma förpliktande karaktär som bindande beslut.

Samarbetet i EU är mellanstatligt och EU kan fatta beslut som är folkrättsligt bindande för medlemsstaterna på de områden som omfattas av samarbetet. Samarbetet i EG är däremot överstatligt på de områden där medlemsstaterna har överfört lagstiftningskompetens till EG. Genom denna överföring har alltså EG behörighet att fatta beslut som är direkt tillämpliga i medlemsstaterna.

I RF kommer det dualistiska synsättet på förhållandet mellan folkrätt och nationell rätt till uttryck i 10 kap. 5 § tredje stycket, som innehåller följande: ”Föreskrivs i lag att en internationell överenskommelse skall gälla som svensk rätt, får riksdagen genom beslut i den ordning som anges i andra stycket föreskriva att också en framtida, för riket bindande ändring i överenskommelsen skall gälla här i riket. Sådant beslut får endast avse framtida ändring av begränsad omfattning.”

I Sverige har alltså den dualistiska principen tillämpats sedan lång tid tillbaka. Det finns emellertid inga lagfästa regler för hur inter-

⁴ Se t.ex. SOU 1974:100 Internationella överenskommelser och svensk rätt, s. 35

nationella föreskrifter skall införlivas med intern rätt. Enligt den praxis som har tillämpats krävs inga särskilda åtgärder om de internationella föreskrifterna endast berör staten som sådan, dvs. dess rättigheter och skyldigheter i förhållande till annan stat. Om de internationella föreskrifterna däremot berör myndigheters eller enskildas handlande är utgångspunkten att det krävs en särskild statsrättslig akt för att göra dem tillämpliga här i landet. Bestämmelserna skall då införlivas med den svenska rättsordningen genom samma slags författning som skulle ha kommit ifråga om det område de rör skulle ha reglerats utan att en internationell överenskommelse eller ett beslut hade förelegat.⁵

När det gäller metoderna för att införliva internationella föreskrifter med svensk rätt har såväl transformation som inkorporation använts. Transformation innebär att de internationella föreskrifterna på lämpligt sätt ges motsvarighet i internrättsliga föreskrifter. Vanligen arbetas de internationella föreskrifterna om så att den interna regleringen får en systematisk, lagteknisk och redaktionell utformning som överensstämmer med vad som är brukligt i den nationella lagstiftningen.

Inkorporation innebär att det i en lag eller annan författning föreskrivs att de internationella föreskrifterna skall användas som rättsnorm av de nationella myndigheterna. Inkorporationsmetoden kan bara användas när de internationella föreskrifterna har en sådan utformning att de kan tillämpas direkt av nationella domstolar och andra myndigheter. Inkorporation medför att de internationella föreskrifterna införs i den interna rättsordningen i oförändrad form. De nationella myndigheterna skall då lägga de internationella föreskrifternas autentiska text till grund för sin rättstillämpning. En naturlig följd av detta blir att bestämmelserna tolkas med tillämpning av folkrättsliga tolkningsregler.

Vid tillkomsten av sanktionslagen förutsattes det att FN:s säkerhetsråds beslut om sanktioner skulle komma att transformeras genom omarbetning till vanlig författningstext. Transformation är också den metod som har rekommenderats när det gäller att införliva bindande beslut av en mellanstatlig organisation med svensk rätt. Som skäl har anförts att sådana beslut ofta är resultat av kompromisser och formulerade i vagt hållna ordalag, varför de inte är ägnade att tillämpas direkt.⁶

⁵ Se SOU 1974:100 s. 47 ff

⁶ Se SOU 1974:100 s. 60 och 103 f.

7.3.5 Förslaget

Det bör i enlighet med vad som har anförts införas regler i sanktionslagen som gör det möjligt att i Sverige snabbt genomföra riktade frysningsbeslut från FN:s säkerhetsråd eller från någon sanktionskommitté under säkerhetsrådet. Det svenska genomförandet skall avse den korta tiden från säkerhetsrådets frysningsbeslut fram till dess att EG har genomfört sanktionerna i en direkt tillämplig EG-förordning. Den dualistiska principen innebär att det inte är möjligt att införa en generell bestämmelse i sanktionslagen som automatiskt föreskriver frysning i enlighet med FN:s beslut. Den modell som framstår som lämpligast är i stället att en myndighet under regeringen får i uppdrag att genomföra frysningsbeslutet.

När det gäller genomförandet av FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) föreslår utredningen en ny lag om frysning av tillgångar för misstänkta terrorister m.fl. I avsnitt 5.5.4 redovisas utredningens överväganden när det gäller valet av beslutsmyndighet för frysningsbeslut enligt den lagen. Enligt förslaget skall åklagare vara första beslutsmyndighet. Valet av åklagare som beslutsmyndighet är främst motiverat av den bevisprövning som skall göras enligt den föreslagna lagen.

Den bestämmelse i sanktionslagen som diskuteras här bygger emellertid inte på någon bevisprövning. Det skall över huvud taget inte i det enskilda fallet göras någon prövning mot kriterier eller liknande. Det är däremot av avgörande betydelse att beslutet kan genomföras så snabbt som möjligt och utan fördröjning nå de banker och andra företag som skall verkställa det. Mot den bakgrunden framstår det som lämpligast att Finansinspektionen anförtros uppgiften att genomföra besluten om tillfällig frysning. Systemet bör omfatta samtliga sanktionsregimer i vilka sådana beslut fattas av säkerhetsrådet eller av någon sanktionskommitté under säkerhetsrådet. Finansinspektionens beslut skall meddelas utan dröjsmål och i enlighet med de aktuella FN-besluten. Några begränsningar bör dock finnas. Finansinspektionens uppdrag ska endast avse riktade sanktioner, dvs. sanktioner som riktas mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter. Vidare ska det finnas en befintlig EG-förordning som omfattar den aktuella sanktionsregimen, som t.ex. i dag är fallet i fråga om de sanktionsregimer som är uppräknade i avsnitt 2.3. I dessa fall står det klart att EG kommer att genomföra sanktionerna.

Eftersom endast fysiska och juridiska personer kan ha tillgångar och skulder är det uppenbart att banker etc. ytterst sällan kommer att verkställa frysningsåtgärder eller tillhandahållandeförbud mot grupper eller enheter. I den mån det kan förekomma att en fysisk eller juridisk person som inte själv är listad har en så säker anknytning till en terrorgrupp att en bank skulle kunna vägra att genomföra en transaktion till honom torde det också krävas någon utredning av förhållandena. Det kan därför förefalla överflödigt att låta tillfälliga frysningsåtgärder omfatta även grupper och enheter. Eftersom dessa kommer att omfattas av förordningen när den kompletterade förteckningen blir gällande bör de emellertid också i princip kunna träffas av en tillfällig åtgärd.

Finansinspektionens beslut skall endast vara riktade mot de institutioner som står under dess tillsyn, som banker, andra kreditinrättningar och liknande verksamheter, men inte till allmänheten. Genom ett sådant beslut blir det möjligt att frysa och hindra de innehav och transaktioner som rör större belopp och som inte hanteras utanför kreditväsendets institutioner. Det är orealistiskt att tänka sig att kännedom om ett beslut skulle kunna nå ut till en vidare krets under den tid om tre till fem dagar som ett tillfälligt frysningsbeslut kan förväntas vara i kraft.

Besluten skall vara straffsanktionerade i sanktionslagens straffstadgande.

7.3.6 Överklagande

Ett frysningsbeslut är en mycket ingripande åtgärd. Det kan därför framstå som närmast självklart att ett sådant beslut, även om det är tillfälligt, skall kunna överklagas. De beslut som det nu är fråga om kommer emellertid att gälla under en mycket kort tid, ca 3 – 5 dagar. För att kunna överklaga beslutet skall den utpekade under denna tid dels få kännedom om beslutet och om överklagandemöjligheten, dels formulera ett överklagande, eventuellt efter att ha kontaktat juridiskt biträde. Domstolen skall därefter, på det beslutsunderlag som klaganden lägger fram, pröva om Finansinspektionens beslut är riktigt, dvs. om det är förenligt med säkerhetsrådets sanktionsbeslut.

Mot den bakgrunden kan det hävdas att det saknas förutsättningar för en seriös överprövning av Finansinspektionens beslut och att det därför inte bör gå att överklaga dessa.

Med hänsyn till åtgärdens karaktär, till att det inte helt kan utslutas att tiden mellan säkerhetsrådets och EG:s beslut någon gång blir längre än de tre till fem dagarna och att det kan förekomma fel i besluten föreslår utredningen trots det anförda att Finansinspektionens beslut skall kunna överklagas.

De invändningar som kan göras mot inspektionens beslut måste dock vara begränsade till att avse närmast formella fel i beslutet, som att säkerhetsrådets sanktionsbeslut inte omfattas av någon EG-förordning eller att det är fråga om en namnförväxling. Någon prövning av bevisningen eller i övrigt av underlaget för säkerhetsrådets eller sanktionskommitténs beslut kan inte göras. Med hänsyn till vad överprövningen skall innehålla bör Finansinspektionens beslut överklagas till förvaltningsdomstol.

7.4 Förordnandebestämmelserna

Regeringens fullmakt att i Sverige genomföra beslut från FN och EU om internationella sanktioner regleras i 3 och 4 §§ sanktionslagen. Av 3 § framgår när regeringen får meddela beslut om sanktioner. Enligt lagrummets första stycke får det ske med anledning av ett beslut eller en rekommendation som avses i 1 § första stycket. Det är alltså fråga om internationella sanktioner som har beslutats eller rekommenderats av FN:s säkerhetsråd i överensstämmelse med FN:s stadga eller som har beslutats i överensstämmelse med bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i EU-fördraget och som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Förfarandet består formellt av två led. Regeringen meddelar dels ett förordnande om att sanktioner enligt lagen skall genomföras, dels ett beslut om mera detaljerade föreskrifter om förbud. Förordnandet skall överlämnas till riksdagen för godkännande. Föreskrifterna skall gälla förbud i förhållande till en blockerad stat i fråga om vissa angivna ämnen. Regeringens fullmakt är utformad som ett generellt bemyndigande att vidta alla de åtgärder av sanktionskaraktär som faller inom ramen för det delegerade området.

Efter Sveriges inträde i EU har regeringen över huvud taget inte använt sig av 3-4 §§ i sanktionslagen för att genomföra sanktioner, vilket beror på att sanktionerna i stor utsträckning har genomförts i direkt tillämpliga EG-förordningar eller att de har kunnat genomföras med stöd av befintliga svenska författningar. Det kan

därför ifrågasättas om bestämmelserna över huvudtaget har någon funktion att fylla numera. Eftersom det emellertid inte helt kan uteslutas att EG i något fall inte kan genomföra sanktioner som har beslutats av FN eller EU bör regeringens möjlighet att genomföra sanktioner finnas kvar för sådana fall.

Innehållet i regeringens fullmakt och formerna för dess möjlighet att genomföra sanktioner var föremål för översyn i 1995 års sanktionslagsutredning. Utredaren ansåg då att regeringens bemyndigande borde begränsas till att gälla sanktioner som vidtas i freds- och säkerhetsbevarande syfte, vilket alltid är fallet med FN-sanktioner men inte behöver gälla beslut i GUSP. Motiveringen var att det i dessa fall fick anses vara extra brådskande att vidta åtgärder. Sanktioner som vidtas i andra syften ansåg utredaren däremot borde kunna genomföras genom sedvanlig nationell lagstiftning. Beträffande beslut i GUSP betonade utredaren att regeringens bemyndigande endast borde kunna utnyttjas när beslutet lämpade sig att genomföra genom föreskrifter och nationella åtgärder måste vidtas omedelbart.⁷ När det gällde formerna för riksdagens medverkan ansåg utredaren att ett godkännande av riksdagen i efterhand av regeringens tillämpningsförelägganden kunde undvaras i fråga om bindande beslut från FN:s säkerhetsråd. Den uppfattningen motiverades med att Sverige inte har något val i de situationer som avsågs med lagen, utan är folkrättsligt förpliktad att genomföra sådana beslut. När det gällde rekommendationer från säkerhetsrådet och beslut i GUSP ansåg utredaren att ett särskilt insynskrav för riksdagen borde bibehållas, men att en samrådsskyldighet med utrikesnämnden skulle ersätta riksdagens godkännande.⁸

I 1995 års lagstiftningsärende instämde regeringen i utredarens uppfattning att bemyndigandet borde vara begränsat till sanktioner som vidtas i freds- och säkerhetsbevarande syfte. I frågan om riksdagens medverkan ansåg dock regeringen att den rådande ordningen med riksdagsgodkännande borde behållas också för framtiden. Enligt propositionen skulle ett genomförande av sanktioner på nationell nivå komma att ha stor utrikespolitisk betydelse och kräva särskilda överväganden, även om sanktionerna har beslutats av FN:s säkerhetsråd eller inom ramen för GUSP. Regeringen ansåg därför att det saknades anledning att frångå den gällande ordningen för riksdagens insyn och kontroll.⁹

⁷ Se SOU 1995:28, s. 54 f.

⁸ Se SOU 1995:28, s. 59 ff.

⁹ Se prop. 1995/96:35, s. 18

De skäl som anfördes i 1995 års lagstiftningsärende får anses ha bärkraft även i dag. Regeringens bemyndigande bör därför även i framtiden vara begränsat till att genomföra sådana sanktioner som vidtas i freds- och säkerhetsbevarande syfte. Också formerna för regeringens möjlighet att genomföra sanktioner bör behållas. Ett tillkommande skäl för att bibehålla en ordning där riksdagen godkänner beslutet är utvecklingen mot riktade sanktioner varav åtskilliga träffar enskilda utan anknytning till regimen i ett visst land. Också den omständigheten att ett regeringsbeslut förutsätter att EG inte har kunnat fatta beslut i ärendet kan motivera att riksdagen uppmärksammas på frågan. Regeringens beslut att tillämpa sanktionslagen bör därför föreläggas riksdagen för godkännande inom en månad. Om detta inte sker och riksdagen inte godkänner beslutet inom två månader förfaller beslutet.

I enlighet med vad som har anförts ovan i avsnitt 7.2 bör begreppet "blockerad stat" i 4 § sanktionslagen utmönstras och ersättas med "en stat, ett område, en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet". Ändringen är motiverad av behovet att anpassa sanktionslagen till den internationella utvecklingen på området. Regeringen kommer därigenom att kunna genomföra riktade sanktioner mot utpekade personer som inte har någon särskild anknytning till regimen i en viss stat.

7.5 Begränsningar i regeringens behörighet

Översynen skall enligt direktiven ske mot bakgrund av bestämmelserna i 8 kapitlet RF. En fråga som utredningen har att ta ställning till är om de nya sanktionsformerna ryms inom det befintliga bemyndigandet enligt 4 § sanktionslagen eller om de i annat fall kan hänföras till något av de ämnen inom vilka riksdagen enligt 8 kap. 7 § RF kan delegera föreskriftsmakt till regeringen.

Riksdagen kan enligt 8 kap. 7 § första stycket 3 p RF bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor, av pengar eller av andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, ransonering eller utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö. Stadgandet avser i huvudsak reglering av ekonomisk verksamhet och har stor räckvidd. Uttrycket "näringsverksamhet" i 8 kap. 7 § RF avser bl.a. verksamhet som bank- och försäkringsrörelse.

De riktade sanktionerna innehåller normalt bestämmelser om frysning av tillgångar, ett förbud att göra ekonomiska tillgångar och andra resurser tillgängliga för de utpekade samt reseförbud. Bestämmelser om frysning av tillgångar riktar sig bl.a., kanske huvudsakligen, till banker, andra kreditinrättningar och liknande verksamheter. Föreskrifter som förbjuder verkställandet av vissa transaktioner m.m. i sådana företag får anses avse "näringsverksamhet" i den mening som begreppet har enligt 8 kap. 7 § RF. Sanktionsbestämmelserna kan också beröra kreditgivning samt in- och utförsel av pengar eller andra tillgångar, vilka också är delegeringsbara ämnen enligt 8 kap. 7 § RF. Reseförbud, som är en form av riktad sanktion som ofta förekommer tillsammans med frysning åtgärder, omfattas av föreskriftsrätten när det gäller kommunikationer. Det är alltså möjligt att med stöd av 8 kap. 7 § RF bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter som åtminstone delvis uppfyller Sveriges internationella åtaganden på området.

Bestämmelserna i de riktade sanktionerna är emellertid avsedda att gälla även personer som inte driver näringsverksamhet. Enligt t.ex. artikel 4 b i resolution 1267 skall varje medlemsstat bl.a. säkerställa att dess medborgare och andra personer som vistas på dess territorium inte gör ekonomiska tillgångar och andra resurser tillgängliga för terrorister m.fl. Tillhandahållandeförbudet måste alltså omfatta även privatpersoner. För att regeringen skall ha föreskriftsrätt i sådana fall – när de åtgärder som avses inte ryms inom ämnet näringsverksamhet – krävs att åtgärderna kan anses röra t.ex. in- eller utförsel av pengar eller andra tillgångar eller kreditgivning, vilket säkerligen inte alltid kommer att vara fallet.

Tänkbara situationer som bör omfattas av lagstiftningen är t.ex. att en terrorist, medhjälpare eller finansiär säljer egendom till en privatperson här i landet för att få likvida medel eller att privatpersoner samlar in och skänker pengar till en terroristgrupp. Det kan också förekomma tillfällen när privatpersoner disponerar över medel som tillhör en person som kan misstänkas för terroristhandlingar och som bör omfattas av ett frysningsbeslut. Föreskrifter som förbjuder sådana köp, gåvor eller utbetalningar kan inte direkt grundas på något av de ämnen som räknas upp i den nu gällande lydelsen av 4 § sanktionslagen. Inte heller kan sådana åtgärder rymmas under något av de återstående delegeringsbara ämnena i 8 kap. 7 § första stycket RF.

De sanktioner som påbjuds i flertalet sanktionsregimer med riktade sanktioner omfattas således bara delvis av det område som

riksdagen kan delegera till regeringen enligt 8 kap. 7 § RF och be- myndigandet i sanktionslagen kan därför inte omfatta alla de åtgär- der som kan rymmas i ett sanktionsbeslut. Om det skulle inträffa att säkerhetsrådet eller en sanktionskommitté har fattat beslut om sanktioner mot utpekade personer, grupper etc., men EG inte kan genomföra beslutet, räcker sanktionslagen inte till för att Sverige fullt ut skall kunna fullgöra sina folkrättsliga förpliktelser. Den lag om frysning m.m. som utredningen föreslår torde inte heller kunna användas i dessa fall, eftersom den folkrättsliga förpliktelsen avser en bestämd person. I sådana fall krävs därför sedvanliga lagstift- ningsåtgärder.

7.6 Awisning

Enligt 13 § i den gällande sanktionslagen får regeringen för att genomföra sanktioner i enlighet med ett förordnande enligt 3 § första stycket meddela föreskrifter om att en utlänning kan avvisas enligt utlänningslagen (2005:716). Sådana föreskrifter avser utlän- ningar som skäligen kan antas ha hemvist i eller tillhöra en blocke- rad stat och som har begått eller avser att begå en handling som står i strid med förbud enligt 4 § eller i en sådan av Europeiska gemen- skapen beslutad förordning som avses i 8 § andra stycket. I 8 kap. 2 § första stycket 5 utlänningslagen stadgas att en utlänning får av- visas om det med stöd av sanktionslagen har föreskrivits att han eller hon får avvisas.

I avsnitt 7.2.2 redovisas motiveringen till förslaget att begreppet blockerad stat skall utmönstras ur sanktionslagen. I stället skall i 4 § första stycket anges att regeringen kan meddela föreskrifter om förbud i förhållande till en stat, ett område, en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet. Bestämmelsen i 13 § sanktionsla- gen bör ändras i enlighet med detta. Regeringen bör således få före- skriva att en utlänning som skäligen kan antas ha hemvist i eller tillhöra en stat, ett område, en grupp eller en enhet som är föremål för sanktioner enligt 1 § första stycket kan avisas. En ytterligare förutsättning skall vara att han eller hon har begått eller avser att begå en handling som står i strid med förbud meddelade med stöd av sanktionslagen eller förbud i förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av EG och som syftar till att upprätt- hålla eller återställa internationell fred och säkerhet.

8 Straffstadgandet och dess tillämpning på förbud i EG-förordningar om ekonomiska sanktioner

8.1 Gällande rätt

Sanktionslagen är en fullmaktslag. Dess syfte är att göra det möjligt för regeringen att snabbt genomföra internationella sanktioner som har beslutats av FN:s säkerhetsråd i överensstämmelse med FN-stadgan eller av EU enligt bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i EU-fördraget. Sverige är som medlemsstat i FN och EU folkrättsligt förpliktat att genomföra sådana beslut om internationella sanktioner i Sverige samt beivra överträdelser av bestämmelserna i sanktionsbesluten. I den mån ett sanktionsbeslut faller under EG:s behörighet genomförs sanktionerna genom att EG antar en förordning i ämnet, som blir bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna. Någon nationell dubbelreglering är då inte tillåten.

De internationella sanktioner som i dag beslutas av FN och EU är i stor utsträckning ekonomiska sanktioner, som i princip uteslutande hör under EG:s behörighet och alltså genomförs av EG. Efter Sveriges inträde i EU har regeringen över huvud taget inte använt sanktionslagen för att genomföra sanktioner, vilket beror på att dessa har genomförts i direkt tillämpliga EG-förordningar eller kunnat genomföras inom ramen för inom befintliga svenska författningar. Även i sådana fall ankommer det emellertid på Sverige att se till att det finns nationella regler om påföljder för överträdelser av sanktionsbestämmelserna. Sådana regler finns i sanktionslagens straffstadgande. I detta ligger i dag sanktionslagens huvudsakliga betydelse.

Straffstadgandet i 8 § sanktionslagen är ett s.k. blankettstraffbud som får sitt innehåll genom de regler det hänvisar till. Paragrafen har följande lydelse:

Den som uppsåtligen bryter mot förbud som har meddelats enligt 4 § döms till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt,

till fängelse högst fyra år. Den som har begått gärningen av grov oakt-samhet döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Första stycket gäller också den som bryter mot förbud i förhållande till tredje land i en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen

1. med stöd av artikel 60 eller artikel 301 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, eller
2. före den 1 november 1993 med anledning av ett sådant beslut eller en sådan rekommendation som avses i 1 § första stycket 1.

Till ansvar enligt denna paragraf skall inte dömas om brottet är ringa. Till ansvar skall inte heller dömas för anstiftan av eller medhjälp till en gärning som avses i denna paragraf.

Bestämmelserna är, till skillnad mot regeringens möjlighet att genomföra sanktioner med stöd av sanktionslagen, inte begränsade till sanktioner som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. De gäller samtliga förbud i beslut om ekonomiska sanktioner som har antagits med stöd av de angivna artiklarna i EG-fördraget.

Av de EG-förordningar som antogs innan EU-fördraget trädde i kraft den 1 november 1993 gäller alltjämt förordning 3541/92 av den 7 december 1992 om förbud mot att tillmötesgå irakiska krav i samband med kontrakt och transaktioner som omfattas av säkerhetsrådets resolution 661 och därmed sammanhängande resolutioner. Punkten 2 i paragrafens andra stycke avser numera endast förbud i den förordningen.

8.2 EG-förordningar om ekonomiska sanktioner

8.2.1 Förbuden och deras utformning

De ekonomiska sanktioner som EG har beslutat om och som nu är i kraft kan indelas i två huvudgrupper; dels sanktioner mot terrorister m.fl. i 1267- och 1373-regimerna, dels sanktioner mot tredje länder och företrädare för regimer, tidigare regimer, krigförande grupper och liknande i sådana länder.

EG-förordningar om ekonomiska sanktioner mot tredje länder och deras företrädare m.m. är i dag i kraft mot Demokratiska republiken Kongo, Elfenbenskusten, Irak (tidigare företrädare), Serbien/Montenegro (tidigare företrädare), Liberia, Burma,

Somalia, Sudan, Uzbekistan och Zimbabwe. Sanktionerna innefattar i de flesta fall frysning av ekonomiska tillgångar för de regimföreträdare och andra som träffas av dem. När det gäller Elfenbenskusten, Burma, Uzbekistan och Zimbabwe innehåller sanktionsbesluten bestämmelser som förbjuder export av utrustning som kan användas för ”internt förtryck”. I flera fall gäller sanktionerna också förbud mot att tillhandahålla tekniskt bistånd och andra tjänster som rör militär verksamhet. Mot Liberia råder bl.a. ett importförbud som avser diamanter och timmer.

EG har också beslutat om ekonomiska sanktioner till stöd för den Internationella brottmålsdomstolens arbete i det forna Jugoslavien. Dessa sanktioner riktas mot misstänkta krigsförbrytare i Bosnien och Hercegovina, Kroatien samt Serbien och Montenegro som åtalats vid domstolen och avser frysning av tillgångar för de misstänkta personerna.

Ministerrådet har antagit riktlinjer för genomförande av sanktioner i syfte att standardisera och förbättra metoderna i förfarandet.¹ I dessa riktlinjer finns standardformuleringar och gemensamma definitioner för olika typer av sanktionsbeslut. En grundläggande målsättning är att åtgärderna skall riktas så precist som möjligt mot dem som är ansvariga för den politik som har föranlett EU:s beslut att införa sanktioner. Därför rör åtgärderna i de flesta fall en väl definierad kategori av personer och enheter, som t.ex. medlemmar i regimen eller den tidigare regimen i en stat. De personer som skall träffas av åtgärderna förs upp på en lista i anslutning till sanktionsbeslutet.

Vid frysning av ekonomiska tillgångar som grundas på artiklarna 60 och 301 (och i förekommande fall på artikel 308) i EG-fördraget, används följande standardformuleringar och definitioner:

1. Alla tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, förvaras eller kontrolleras av enskilda medlemmar i (land)s regering och fysisk eller juridisk person, entitet eller organ som är associerade med dem och som förtecknas i bilaga (X) skall frysas.
2. Inga tillgångar eller ekonomiska resurser får direkt eller indirekt ställas till förfogande för, eller göras tillgängliga till förmån för, fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som förtecknas i bilaga (X).

¹ Riktlinjer för genomförande och utvärdering av restriktiva åtgärder (sanktioner) inom ramen för EU:s gemensamma utrikes och säkerhetspolitik, dok.nr: 15114/05 PESC 1084 FIN 475.

Om införandet av sanktionerna syftar till att påverka en politik som innebär inhemskt förtryck tillämpas ett förbud mot export av viss utrustning som kan användas för sådant inhemskt förtryck. Det fogas då en förteckning till sanktionsbeslutet i vilken omfattningen av exportrestriktionerna definieras. Förbuden har följande utformning:

Det skall vara förbjudet

- a) att direkt eller indirekt sälja, leverera, överföra eller exportera utrustning som kan användas för internt förtryck enligt förteckningen i bilaga I, med eller utan ursprung i gemenskapen, till varje fysisk eller juridisk person, entitet eller organ i eller för användning i (statens namn),
- b) att direkt eller indirekt tillhandahålla tekniskt bistånd som rör den utrustning som avses i led a till varje fysisk eller juridisk person, entitet eller organ i eller för användning i (statens namn),
- c) att direkt eller indirekt tillhandahålla finansiering eller ekonomiskt bistånd som rör den utrustning som avses i led a, till varje fysisk eller juridisk person, entitet eller organ i eller för användning i (statens namn),
- d) att medvetet och avsiktligt delta i verksamhet vars mål eller följder är att kringgå de förbud som avses i led a-c.

Förteckningen över utrustning som kan användas för internt förtryck innehåller bl.a. följande (punkt 5 av 11):

Skyddsutrustning som inte omfattas av ML 13 i EU:s gemensamma militära förteckning enligt följande:

5.1 Skyddsvästar, skottsäkra och/eller med skydd mot stickvapen.

5.2 Skott- och/eller splittersäkra hjälmar, kravallpolishjälmar, kravallpolissköldar och skottsäkra sköldar.

Förbud mot att tillhandahålla tekniskt bistånd och andra tjänster som avser militär verksamhet har följande utformning:

Det skall vara förbjudet

- a) att tillhandahålla tekniskt bistånd, förmedlingsverksamhet och andra tjänster som rör militär verksamhet samt tillhandahållande, tillverkning, underhåll eller användning av vapen och besläktat material av alla slag, däri inbegripet skjutvapen och ammunition, militärfordon och militärutrustning, paramilitär utrustning och reservdelar till denna, direkt eller indirekt till alla fysiska eller juri-

- diska personer, entiteter eller organ i, eller för användning i (landet),
- b) att tillhandahålla finansiering eller ekonomiskt stöd som rör militär verksamhet, särskilt gåvobistånd, lån och exportkreditförsäkring, för all direkt eller indirekt försäljning, leverans, överföring eller export av vapen och vapenrelaterad materiel av alla slag, eller för att tillhandahålla relaterat tekniskt bistånd, förmedlingsverksamhet och andra tjänster till personer, entiteter eller organ i eller för användning i (landet),
 - c) att medvetet och avsiktligt delta i verksamhet vars mål eller följder är att kringgå de förbud som avses i led a och b.

Till förbuden kopplas normalt undantag, som också de fått en standardiserad utformning i EU:s ovan nämnda riktlinjer.

8.3 Tillkännagivande i Svensk författningssamling

Enligt 15 § sanktionslagen skall regeringen i Svensk författningssamling (SFS) ge till känna vilka förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av EG och som är straffsanktionerade här i landet direkt enligt 8 § andra stycket. Det är just konstruktionen med ett blankettstraffbud som straffbelägger överträdelse av förbud i EG-förordningar som har ansetts motivera ett krav på sådan särskild information.

Lagrådet hade synpunkter på införandet av tillkännagivanden i SFS om EG-förordningar. Enligt Lagrådets bedömning kunde en sådan ordning ge en felaktig bild av EG-rätten och föra tankarna till att EG-förordningar skall eller kan genomföras i svensk rätt genom nationell lagstiftning.² Regeringen anförde att den var väl medveten om förbudet för medlemsstaterna att införliva EG-förordningar med nationell rätt genom någon form av normgivning och att tillkännagivandet av EG-förordningar i SFS enligt sanktionslagen inte skall innebära någon normgivning.³

Tillkännagivandet i SFS består bara av en upplysning om namn och beteckning på de aktuella EG-förordningarna. Det är således inte fråga om att kungöra innehållet i förordningarna. EG-förordningar kungörs i Europeiska unionens officiella tidning (EUT) som utkommer samtidigt på alla medlemsländernas språk. Ett kungörande i EUT får samma rättsverkningar i Sverige som ett kungö-

² Lagrådets yttrande i bilaga 2 till prop. 1994/95:97

³ Avsnitt 8 i prop. 1994/95:97

rande av en svensk författning i SFS. Det av rättssäkerhetsskäl be-
tingade kravet på publicering av normer som är bindande för enskilda
anses tillgodosett av publiceringen i EUT.

Straffbestämmelsen i 8 § andra stycket sanktionslagen skall, obe-
roende av regeringens tillkännagivande i SFS, vara direkt tillämplig
på brott mot förbud som meddelas i EG-förordningarna. Ett till-
kännagivande i SFS är därmed inte att jämföra med ett sådant
kungörande som avses i lagen (1976:633) om kungörande av lagar
och andra författningar.

8.4 EG-rättens krav

EG-förordningar om ekonomiska sanktioner innehåller regelmäs-
sigt en artikel med följande eller liknande lydelse:

Medlemsstaterna skall fastställa regler om vilka påföljder som skall
gälla vid överträdelse av bestämmelserna i denna förordning och vidta
alla nödvändiga åtgärder för att se till att de tillämpas. Sanktionerna
skall vara effektiva, proportionella och avskräckande. Medlemsstaterna
skall underrätta kommissionen om dessa regler så snart som denna
förordning har trätt i kraft och underrätta kommissionen om senare
ändringar.

Kravet att medlemsstaterna i nationell lagstiftning skall fastställa
sanktioner som skall tillämpas vid överträdelser av bestämmelser i
förordningarna följer också av lojalitetsförpliktelsen i artikel 10 i
EG-fördraget. Enligt denna skall medlemsstaterna vidta alla lämp-
liga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de
skyldigheter fullgörs som följer av fördraget eller av åtgärder som
har vidtagits av gemenskapens institutioner.

EG-domstolen har fastslagit att medlemsstaterna skall skydda
EG:s intressen på samma sätt som de skyddar sina nationella in-
tressen och att sanktionerna skall vara effektiva, proportionella och
avskräckande. Det ankommer på medlemsstaterna själva att utifrån
denna princip besluta om medlen för att beivra överträdelser av
gemenskapsrätten, dvs. att välja sanktionsform. Sanktionerna be-
höver således inte nödvändigtvis vara straffrättsliga. Ett alternativ
kan vara administrativa eller förvaltningsrättsliga sanktioner.

En hittills helt dominerande uppfattning har varit att EG saknar
positiv straffrättslig behörighet, dvs. att EG inte kan föreskriva om
straff eller uttryckligen kräva att medlemsstaterna skall införa
straff. EG-domstolen har emellertid nyligen funnit att EG har be-

hörighet att kräva att medlemsstaterna inför straffrättsliga sanktioner på miljöområdet.⁴ På talan av kommissionen ogiltigförklarade domstolen ett rambeslut från rådet som definierade ett antal miljöbrott för vilka medlemsstaterna uppmanades att föreskriva straffrättsliga påföljder. Rambeslutet hade antagits med stöd av tillämpliga bestämmelser i EU-fördraget. Grunden för kommissionens ogiltighetstalan var att syftet och innehållet i rambeslutet omfattas av gemenskapens behörighet på miljöområdet.

EG-domstolen anförde följande. Straffrätten och bestämmelserna om brottmålsförfarandet omfattas i princip inte av gemenskapens behörighet. Det kan emellertid inte hindra gemenskapslagstiftaren från att, då de behöriga myndigheternas tillämpning av effektiva, proportionerliga och avskräckande åtgärder är absolut nödvändiga för att bekämpa allvarliga hot mot miljön, vidta åtgärder som har ett samband med medlemsstatens straffrättsliga bestämmelser och som gemenskapslagstiftaren anser vara nödvändiga för att säkerställa att de bestämmelser som denne utfärdar i fråga om miljöskydd får full verkan. Artiklarna 1-7 i rambeslutet hade till huvudsakligt ändamål att skydda miljön och skulle med giltig verkan ha kunnat antas med stöd av artikel 175 i EG-fördraget.

Mot den bakgrunden ogiltigförklarades rambeslutet. Domen har betecknats som banbrytande och antas komma att få betydelse även utanför miljöområdet.⁵

8.5 Straffstadgandets utformning

8.5.1 Bakgrund

Att straffstadgandet i 8 § sanktionslagen är ett blankettstraffbud innebär att det får sitt innehåll genom de regler det hänvisar till. Paragrafens andra stycke hänvisar till förbud i förhållande till tredje land i EG-förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats med stöd av artikel 60 eller artikel 301 i EG-fördraget.

EG-förordningar träder i allmänhet i kraft samma dag som de har publicerats i EUT. Det innebär att det förflyter mycket kort tid mellan beslutet att anta en förordning och dess ikraftträdande. Sanktionslagens straffstadgande medför att förbuden i EG-förord-

⁴EG-domstolens dom den 13 september 2005 i mål C-176/03.

⁵Se Petter Asp. Till frågan om EG:s straffrättsliga kompetens – banbrytande dom i EG-domstolen. JT 2005-06 nr 2, s.396 ff.

ningarna är straffsanktionerade i vårt land från det att de träder i kraft.

Det var i samband med Sveriges inträde i EU som frågan om att göra sanktionslagens ansvarsbestämmelser tillämpliga på förbud i EG-förordningar om ekonomiska sanktioner aktualiserades. I förarbetena till de bestämmelser som antogs diskuterade regeringen hur detta skulle genomföras (se prop. 1994/95:97). Regeringen konstaterade att EG-förordningar om ekonomiska sanktioner kan beslutas snabbt och att det finns ett behov av att nationella straffbestämmelser gäller från det att en förordning träder ikraft. Om nationella straffbestämmelser utfärdas för varje förordning som kräver sådana kan, till följd av den nödvändiga riksdagsbehandlingen, straffbestämmelserna sannolikt inte träda i kraft samtidigt med förordningen. Det skulle inte heller skulle vara något att vinna med att ange samtliga rådsförordningar om ekonomiska sanktioner som är i kraft i en generell straffbestämmelse. Det skulle nämligen kräva nationella straffbestämmelser i förhållande till varje ny förordning om ekonomiska sanktioner med en uppenbar risk för att straffbestämmelserna inte kunde träda i kraft samtidigt med förordningen. För att uppfylla kravet på snabbhet utformades därför straffbestämmelsen i enlighet med vad som redan gällde enligt den gamla sanktionslagen.

8.5.2 Möjliga problem med blankettstraffbud

Blankettstraffbud som straffbelägger överträdelse av bestämmelser i EG-förordningar kan vara problematiska i flera avseenden. Det främsta problemet är att det kan vara svårt för den enskilde att förstå vad som är straffbelagt. Det gäller särskilt i de fall det förekommer hänvisningskedjor eller krävs att man sovrar bland olika föreskrifter för att nå fram till förbudet eller handlingsregeln. Detta aktualiserar frågan om straffbudet är förenligt med legalitetsprincipen som diskuteras i avsnitt 8.6.

Det har också hävdats att ett blankettstraffbud innebär att Sverige överlämnar till EG att bestämma gränserna för det straffbara området, trots att EG i princip inte har ansetts ha någon straffrättslig behörighet. Frågan om ett sådant överlämnande är förenligt med regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten diskuteras i avsnitt 8.7.

8.6 Legalitetsprincipen

8.6.1 Allmänt

Legalitetsprincipen är en grundläggande rättsstatlig princip vars huvudsakliga innebörd är att straff inte får ådömas utan direkt stöd i lag. Principen kommer till uttryck bl.a. i 1 kap. 1 § brottsbalken:

”Brott är en gärning som är beskriven i denna balk eller i annan lag eller författning och för vilken straff som sägs nedan är föreskrivet.”

Av 2 kap. 10 § RF och artikel 7 i Europakonventionen framgår också att ingen får straffas för en gärning som inte var straffbar när den begicks och att en gärning inte heller får föranleda hårdare straff än som var föreskrivet vid samma tidpunkt.

Legalitetsprincipen fungerar som en garanti för rättssäkerheten genom att ställa sådana krav på lagstiftningen att medborgarna kan förutse när och hur de kan komma att drabbas av straffrättsliga påföljder. Av betydelse för förutsebarheten är inte bara att vissa gärningar är kriminaliserade utan också hur de är kriminaliserade. Bestämmelserna måste uppfylla rimliga krav på begriplighet, tillgänglighet och precision och får inte vara alltför obestämda eller svåra att ta del av eller förstå.

Blankettstraffstadganden med hänvisningar till EG-förordningar finns på olika områden i lagstiftningen, bl.a. på jordbruks- och miljöområdet. En skillnad mellan blankettstraffbud som hänvisar till svenska regler och sådana som hänvisar till EG-rättsliga regler är att de senare medför att den som söker avgöra om något är straffbart måste ha tillgång till såväl det svenska straffbudet som de EG-rättsliga reglerna.

8.6.2 Kategorisering av blankettstraffbud

Petter Asp har utvecklat en modell med fyra indelningsgrunder för att underlätta bedömningen huruvida ett visst blankettstraffbud är acceptabelt med hänsyn till legalitetsprincipen.⁶ Han delar in blankettstraffbuden i normgivningsinterna och normgivningsexterna, dynamiska och statiska, öppna och slutna samt obegränsade och begränsade. Om ett blankettstraffbud hänvisar till regler som har utfärdats av samma lagstiftare som utfärdat blankettstraffbudet är

⁶Petter Asp, *EU & Straffrätten*, Iustus Förlag, 2002, s. 246 ff. Petter Asp är professor i straffrätt vid Uppsala Universitet.

det normgivningsinternt, i annat fall är det normgivningsexternt. Dynamiskt är ett blankettstraffbud om det område som straffbeläggs kan förändras utan att förändringar görs i själva straffbudet, annars är det statiskt. Innehåller blankettstraffbudet precisa hänvisningar till förbudet eller handlingsregeln är det slutet, i annat fall är det öppet. Om ett blankettstraffbud innehåller några begränsningar avseende det kriminaliserade området är det begränsat. Saknas sådana begränsningar är det obegränsat.

Ett normgivningsexternt, dynamiskt och öppet blankettstraffbud gör det svårare för den enskilde att förstå vad som är förbjudet och är således mer problematiskt ur legalitetssynpunkt än ett som är normgivningsinternt, statiskt och slutet.

8.6.3 Blankettstraffbud på jordbruks- och miljöområdet

Petter Asp har analyserat två grupper av blankettstraffbud som straffbelägger bestämmelser i EG-förordningar utifrån de ovan nämnda indelningsgrunderna och prövat om de är förenliga med legalitetsprincipen. Det är dels de blankettstraffbud som återfinns i 29 kap. 8 § första stycket 25-28 miljöbalken, dels 12 § lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter.

Bestämmelserna i miljöbalken straffbelägger överträdelser av olika EG-förordningar på miljöområdet. I straffbudet anges de relevanta EG-förordningarna med namn och beteckning. Detta blankettstraffbud beskrivs som normgivningsexternt, dynamiskt och avgränsat öppet.

I lagen om EG:s förordningar om jordbruksprodukter är blankettstraffbudet utformat så att det stadgar straff för den som bryter mot "EG-förordningar om jordbruksprodukter eller mot föreskrifter meddelade med stöd av lagen eller mot villkor i beslut som har meddelats med stöd av förordningarna eller föreskrifterna". EG-förordningarna anges alltså inte med namn eller beteckning. Också detta blankettstraffbud beskrivs som normgivningsexternt, dynamiskt och avgränsat öppet. Asp konstaterar emellertid att det är betydligt öppnare till sin karaktär än bestämmelserna i miljöbalken och att den som vill undersöka vad som är straffbelagt måste söka identifiera de relevanta förordningarna. Detta kompliceras av att antalet EG-rättsliga förordningar på jordbruksområdet är mycket stort. Asp nämner att förteckningen över rättsakter på detta område upptog 345 sidor i registret över EG:s gällande lagstiftning i

januari 2001. Hans bedömning är att bestämmelserna i miljöbalken är godtagbara ur legalitetssynpunkt men att bestämmelserna i lagen om EG:s förordningar om jordbruksprodukter inte kan accepteras.⁷ Vad som skiljer dem åt är svårigheten att identifiera de regler som straffbudet avser.

Miljöbalkskommittén hade i uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken. I ett delbetänkande redovisade kommittén den del av uppdraget som avser miljöbalkens sanktionssystem. I ett avsnitt om straff och EG-rätt anförde kommittén följande.⁸ Utformningen av de bestämmelser som straffsanktionerar bestämmelser i EG-förordningar är problematiska i flera avseenden, i synnerhet från tydlighets- och avgränsningssynpunkt. Det är långt ifrån alltid klart vad som straffsanktioneras, vilka bestämmelser som omfattas och hur olika begrepp skall förstås. Bestämmelserna borde därför av rättssäkerhets- och legalitetsskäl avgränsas på ett bättre sätt och göras tydligare. Miljöbalkens blankettstraffbud hänvisar till särskilt angivna förordningar men anger inte vilka bestämmelser i förordningarna som avses. Inriktningen borde här liksom i övrigt inom straffrätten vara att så långt som möjligt utforma självständiga straffbestämmelser med fullständiga brottsbeskrivningar. I den aktuella översynen kunde ambitionen inte sträcka sig längre än till att tydliggöra och avgränsa straffbestämmelserna genom att ange vilka bestämmelser i EG-förordningarna som är straffsanktionerade. Arbetet borde emellertid fortgå med inriktningen att integrera de straffrättsliga bestämmelser som sanktionerar EG-rätt med de straffbestämmelser som sanktionerar motsvarande nationell rätt samt att skapa självständiga straffbestämmelser med fullständiga straffbeskrivningar.

Kommittén sade sig inte dela uppfattningen att självständiga straffbestämmelser står i strid med principen att EG-förordningarna är direkt tillämpliga och att det skulle innebära en form av ”smygimplementering” att återge bestämmelser i en EG-förordning i en självständig straffbestämmelse. Den ansåg tvärtom att en sådan ordning borde rekommenderas av tydlighets- och avgränsningsskäl.

⁷A.a. s. 291 f.

⁸SOU 2004:37 Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler s. 138 ff.

8.6.4 Sanktionslagens straffstadgande och legalitetsprincipen

I 8 § andra stycket sanktionslagen finns en hänvisning till förbud i förhållande till tredje land i förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av EG med stöd av artikel 60 eller artikel 301 i EG-fördraget. Varken EG-förordningarnas namn, beteckningar eller innehåll anges i paragrafen. Som framgår av beskrivningen i avsnitt 8.5.1 har kravet på snabbhet ansetts nödvändig göra en sådan ordning. Lagstiftaren har också velat undvika att riskera normgivning i strid med den EG-rättsliga principen om EG-förordningarnas direkta tillämplighet.

Med utgångspunkt i Petter Asps kategorisering som den har redovisats i avsnitt 8.6.2 kan sanktionslagens straffstadgande beskrivas som ett normgivningsexternt och dynamiskt blankettstraffbud. Frågan är hur det i övrigt bör beskrivas, särskilt med hänsyn till distinktionen mellan öppna och slutna samt begränsade och obegränsade straffbud.

Före en lagändring den 1 januari 1999 var straffbestämmelsen i 8 § andra stycket sanktionslagen knuten till förbud i vissa slag av EG-förordningar om ekonomiska sanktioner. Det skulle vara förordningar som hade beslutats med anledning av ett beslut eller en rekommendation från FN:s säkerhetsråd eller ett beslut om sanktioner som fattats inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) och som syftade till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Av rättssäkerhetsskäl ansågs det inte tillfredställande att straffbestämmelsen var knuten till syftet med sanktionerna, eftersom en sådan ordning överlämnade till den enskilde att avgöra vad som varit anledningen till att sanktionerna hade införts. Regleringen ansågs inte heller vara ändamålsenlig, eftersom syftet med sanktioner som beslutas inom ramen för GUSP inte behöver vara att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Syftet kan också vara att förverkliga något eller några andra mål för GUSP. I förarbetena till lagändringen uttalade regeringen att det är viktigt att straffbestämmelsen utformas så att det klart och tydligt framgår vilka bestämmelser som är straffsanktionerade och att en tydlig avgränsning måste göras när det gäller såväl de förordningar som de förbud som avses.⁹ Genom att i en straffbestämmelse hänvisa till den rättsliga

⁹ Prop. 1998/99:27

grunden för en förordning om ekonomiska sanktioner gav man ett klart besked om vilka slags förordningar det gällde.

I samma lagstiftningsärende återopade regeringen att Sanktionslagsutredningen i sitt betänkande hade anfört att det inte går att bara hänvisa till förbud i sådana förordningar som har beslutats med stöd av artiklarna i EG-fördraget. Enligt utredningen skulle ett sådant straffbud komma att omfatta samtliga förbudsbestämmelser i förordningar som var grundade på dessa artiklar, trots att vissa inte skulle kräva några straffbestämmelser och, även om de gjorde det, med hänsyn till straffvärde skulle kunna behöva bedömas olika. Regeringen instämde i den bedömningen och pekade på att förordningar om ekonomiska sanktioner kunde innehålla bestämmelser om andra förbud än de som var avsedda att genomföra sanktioner, t.ex. sekretessbestämmelser, som med hänsyn till sitt straffvärde kunde behöva bedömas annorlunda. Eftersom de straffbelagda förbuden därför borde preciseras ytterligare utformades straffbestämmelsen så att den avsåg överträdelser av förbud i förhållande till "tredje land".

Ambitionen har alltså varit att så tydligt som möjligt avgränsa de EG-förordningar och förbud som avses i 8 § andra stycket sanktionslagen. I detta betänkande lämnas förslag till vissa förändringar i straffstadgandet på grund av utvecklingen mot riktade sanktioner. En förändring är att hänvisningen till artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget kompletteras med en hänvisning till artikel 308. Den andra är att hänvisningen till tredje land försvinner och att bestämmelsen i stället skall avse överträdelser av förbud i en EG-förordning om ekonomiska sanktioner i förhållande till en stat eller ett område utanför Europeiska unionen, en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet.

Enligt utredningens mening är det såväl före som efter de bu föreslagna förändringar fullt möjligt att identifiera de förordningar som straffstadgandet hänvisar till. Regeringens tillkännagivande i SFS av de förordningar om sanktioner som har beslutats av EG och som är straffsanktionerade enligt sanktionslagen kan dock vara till stor hjälp för enskilda som vill ta reda på vilka sanktioner som är i kraft. Om tillkännagivandet, som utredningen föreslår, begränsas till att avse ministerrådets beslut, kommer kommissionens ändringar i förteckningarna över personer, grupper m.m. som är föremål för sanktioner, inte att publiceras i SFS. Med utgångspunkt i den berörda EG-förordningen är det emellertid skäligen enkelt att kontrollera förteckningarna och förändringar i dessa.

8.6.5 Förbuden och tydlighetskravet

En annan fråga är om förbuden i de EG-förordningar som straffstadgandet hänvisar till uppfyller kraven på tydlighet. De förbud som återfinns i EG-förordningar om ekonomiska sanktioner är avsedda att vara heltäckande. Ändå har under åren många svenska företag och privatpersoner hört av sig till Utrikesdepartementet med frågor om förbudens räckvidd. Det kan t.ex. vara svårt att avgöra vad som ligger i att "indirekt främja" förbjudna åtgärder och transaktioner.

Ett problem när det gäller förutsebarheten i detta sammanhang är att det inte finns någon rättspraxis eller några förarbeten som anger hur förbuden skall tolkas. Det är därför viktigt att förbuden utformas så att de blir tydliga och begripliga.

Enligt Europadomstolens praxis i fråga om artikel 7 i Europakonventionen krävs det att brott skall vara klart definierade i lagen. Detta krav anses uppfyllt när enskilda utifrån lydelsen av aktuella bestämmelser och med hjälp av nationella domstolars tolkning av bestämmelserna kan få besked om vilka handlingar som gör dem straffrättsligt ansvariga.

Europadomstolen har dock i denna del gett uttryck för ett pragmatiskt synsätt enligt vilket straffbestämmelser måste tillåtas vara vaga och det inte går att dra några mer generella slutsatser om var gränserna för acceptabel obestämdhet går.

8.7 Straffstadgandets förenlighet med RF:s bestämmelser om straffrättslig normgivningskompetens

Enligt 8 kap. 3 § RF är det riksdagen som genom lag skall meddela föreskrifter om brott och rättsverkan av brott. Riksdagens behörighet innefattar såväl brottsbeskrivningar som straff och annan rättsverkan av brott. Av 8 kap. 7 § första stycket RF framgår att riksdagen genom bemyndigande i lag kan delegera till regeringen att utfärda straffrättsliga föreskrifter på vissa områden. Enligt andra stycket i nämnda lagrum medför ett sådant bemyndigande inte rätt för regeringen att meddela föreskrifter om annan rättsverkan än böter. Riksdagen kan dock i en lag, som innehåller ett bemyndigande med stöd av första stycket, föreskriva även annan rättsverkan

än böter för överträdelse av en föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet.

Det som avses med denna bestämmelse är blankettstraffstadganden. Riksdagen kan sålunda i ett blankettstraffstadgande föreskriva fängelse för överträdelser av bestämmelser som regeringen meddelar med stöd av sitt bemyndigande. Regeringen kommer därefter att fylla ut blankettstraffstadgandet och ge det ett innehåll när den meddelar sådana föreskrifter. Av 8 kap. 11 § RF framgår att riksdagen också kan medge att regeringen vidaredelegerar sin rätt att utfärda föreskrifter enligt 8 kap. 7 § första stycket RF till förvaltningsmyndighet eller kommun.

Den bestämmelse i 8 kap. 7 § RF som tillåter blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan avser enligt lagtextens ordalydelse bara föreskrifter som meddelas av regeringen. Frågan om det är möjligt att genom blankettstraffstadganden med fängelse sanktionera föreskrifter som har meddelats av en förvaltningsmyndighet eller en kommun har nyligen varit föremål för Högsta domstolens (HD) bedömning. I rättsfallet NJA 2005 s. 33 uttalar HD att rättssäkerhetsskäl talar för en restriktiv tolkning av grundlagen i det aktuella hänseendet. Enligt HD kan RF således inte anses tillåta att förvaltningsmyndigheter och kommuner fyller ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärning som härigenom straffbeläggs helt eller i det väsentliga anges i deras föreskrifter.

RF:s föreskrifter om normgivningsmakten innehåller inte några bestämmelser om att riksdagen kan delegera till EG eller EU att fylla ut ett svenskt blankettstraffstadgande. Frågan har berörts i en lagrådsremiss den 2 juni 2005 av förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till EU. I avsnittet om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges tillträde till det konstitutionella fördraget anförde regeringen bl.a. följande: ”Bestämmelserna i regeringsformen reglerar interna svenska förhållanden och beslutsprocesser. 1 kap. RF skall t.ex. enligt förarbetena ge en bild i stort av de grundstenar på vilka den svenska författningen vilar medan 8 kap. RF huvudsakligen reglerar fördelningen av den interna svenska lagstiftningskompetensen mellan de svenska statsorganen. Vid sidan av det svenska systemet finns emellertid ett annat regelsystem med annat ursprung och som följer andra principer, nämligen det gemenskapsrättsliga. Att när det gäller EG/EU-samarbetet göra jämförelser med vad som i olika situationer skulle gälla internt i Sverige är därför inte korrekt eftersom

de gemenskapsrättsliga föreskrifterna – och för det fall det nya fördraget träder i kraft, de unionsrättsliga föreskrifterna – inte på samma sätt kan härledas till någon av grundlagarna. De har i stället ytterst sin grund i fördragens bestämmelser och får sin legitimitet ur det förhållandet att riksdagen med stöd av 10 kap. 5 § första stycket RF har överlåtit beslutanderätt (jfr SOU 1993:14, s. 179 f. och prop. 1993/94:114, s. 27).¹⁰ Lagrådet berör inte närmare detta uttalande i sitt yttrande.

Petter Asp har ganska ingående diskuterat frågan om det kan strida mot grundlagen att riksdagen genom dynamiska blankettstraffbud (se avsnitt 8.6.2) överlåter till EG att bestämma omfattningen av det kriminaliserade området. Asp har pekat på att den behörighet som Sverige har överlåtit till EG enligt 10 kap. 5 § RF inte omfattar straffrätten, som i princip räknas till EU:s tredje pelare, där samarbetet är mellanstatligt. Blankettstraffbud som innehåller dynamiska hänvisningar kan på så sätt sägas innebära ett slags dold behörighetsöverföring. Det skulle därför kunna sättas i fråga om de av riksdagen utfärdade blankettstraffbud av detta slag står i god överensstämmelse med RF:s reglering av normgivningsmakten. Av det synsätt som regeringen redovisar i lagrådsremissen om det konstitutionella fördraget får anses följa att det inte aktualiseras något problem med straffrättslig normgivningskompetens om ett av riksdagen i lag utfärdat blankettstraffbud hänvisar till EG-förordningar som ligger inom de områden där Sverige har överlåtit behörighet till EG enligt 10 kap. 5 § RF. Asp har kritiserat ett sådant synsätt och hävdar att man inte kan inta en renodlat formell hållning till RF:s bestämmelser om normgivningsmakten.¹¹ Han anser att reglerna om straffrättslig normgivning rimligen måste anses innehålla ett krav på att det reella innehållet i normsystemet åtminstone i viss utsträckning bestäms på föreskrivet sätt. Han förordar att bedömningen av tillåtligheten enligt RF av sådana blankettstraffbud bör göras utifrån mer allmänna principer och lämplighetsöverväganden. Utgångspunkten för sådana överväganden bör vara att ju öppnare ett blankettstraffbud är, desto större är skälen för att anse att utfärdandet av straffbudet är oförenligt med 8 kap. RF. Ett blankettstraffbud som noga avgränsar i vilket avseende de EG-rättsliga normerna är av relevans eller som hänvisar till

¹⁰Lagrådsremiss den 2 juni 2005, Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa, s. 64 f.

¹¹Det bör noteras att Asps bok är utgiven 2002 och att hans kritik således inte riktas mot uttalanden i lagrådsremissen.

vissa specifika normer bör i regel godtas ur ett normgivningsperspektiv.¹²

Om ett blankettstraffbud med en dynamisk hänvisning till en EG-förordning kan anses tillåtligt redan på den grunden att EG-förordningen avser ett område där Sverige har överlåtit behörighet till EG är det uppenbart att sanktionslagens blankettstraffbud kan anses förenligt med RF. Men även med den inställning som Asp redovisar bör sanktionslagens straffstadgande, som är väl avgränsat på det sättet att det tydligt framgår vilket slag av handlingar som straffbeläggs, anses vara förenligt med RF:s bestämmelser. Den omständigheten att de personer, grupper m.m. som omfattas av sanktionerna kan växla innebär inte att straffstadgandet kan anses öppet i den mening som är i fråga här.

8.8 Överväganden

Blankettstraffbudet i 8 § andra stycket sanktionslagen gör att Sverige snabbt kan uppfylla sin förpliktelse att sanktionera överträdelser av förbud i EG-förordningar om ekonomiska sanktioner. Eftersom kravet på snabbhet gör sig särskilt starkt gällande i fråga om de numera allt vanligare riktade ekonomiska sanktionerna och förbudsförordningarna, ändras ofta – och särskilt de sanktionslistor som hör till dem –, bör den nuvarande ordningen med ett blankettstraffbud behållas.

Straffstadgandet får med den nuvarande utformningen anses uppfylla de krav som följer av legalitetsprincipen. Det finns emellertid skäl att fortlöpande överväga om förbuden i EG-förordningarna är lämpligt utformade och om de uppfyller kraven på tydlighet. Naturligtvis måste Sverige dessutom även fortsättningsvis utnyttja de möjligheter som finns att påverka hur förbuden utformas i FN och EU.

Vidare bör – av flera skäl än de som berörs i detta betänkande – ansträngningar göras för att åstadkomma att information om bl.a. EUT, där förbuden i EG-förordningarna kungörs på svenska, blir lättare tillgänglig. Internetsökning i EUT och på EU:s hemsidor i övrigt ger stora möjligheter till ökad insyn för den som vet hur man gör.

Tills vidare bör regeringen emellertid också i fortsättningen, i enlighet med bestämmelsen i 15 § sanktionslagen, tillkännage i SFS

¹²Petter Asp, EU och straffrätten, Lustus Förlag 2002, s. 300 ff.

vilka förordningar om sanktioner som har beslutats av EG och som är straffsanktionerade enligt sanktionslagen. Straffbestämmelsen i 8 § andra stycket sanktionslagen är visserligen, oberoende av regeringens tillkännagivande i SFS, direkt tillämplig på brott mot förbud som meddelas i EG-förordningarna. Ett tillkännagivande i SFS är därmed, som har utvecklats närmare i avsnitt 8.3, inte att jämställa med ett sådant kungörande som avses i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.

Det finns emellertid särskilda skäl att förbättra tillgängligheten i fråga om regler där överträdelser är straffsanktionerade. Andra metoder, som t.ex. annonsering eller information på olika hemsidor, kan övervägas för att göra det lättare att ta del av de regler som EG har antagit på området. Fördelar med ett tillkännagivande i SFS är, vid en jämförelse med sådana åtgärder, att informationen finns där andra författningar publiceras, att SFS är tillgänglig för de flesta på nätet och på folkbiblioteken samt att informationen i SFS inte bara är nyhetsinformation utan finns kvar. Tillkännagivandet kan därför vara till hjälp för enskilda som vill ta reda på vilka förbud som är i kraft.

På grund av det stora antalet ändringar och tillägg i sanktionslistorna bör kravet på tillkännagivande emellertid kunna begränsas till de förordningar som har beslutats av ministerrådet och inte omfatta sådana beslut som har tagits av kommissionen. Det har nämligen i praktiken visat sig vara mycket svårt att tillkänna alla kommissionens beslut om tillägg och ändringar i SFS. Med kännedom om den aktuella förordningen är det förhållandevis enkelt att kontrollera vilka beslut och framför allt ändringar i sanktionslistor som kommissionen har beslutat om.

Som framgår av redovisningen i kap. 4 innebär utvecklingen på sanktionsområdet att sanktioner numera också riktas mot personer och organisationer som inte har någon anknytning till regimen i ett tredje land. Sådana sanktioner beslutas av EG med stöd av artiklarna 60 och 301 i förening med artikel 308 i EG-fördraget. Blankettstraffstadgandet i 8 § andra stycket sanktionslagen bör anpassas efter detta så att det fullt ut hänvisar till de rättsliga grunder som i dag är aktuella vid antagandet av EG-förordningar om ekonomiska sanktioner. Det kan ske genom att artikel 308 läggs till artiklarna 60 och 301 i straffstadgandet.

En fråga som uppkommer vid en sådan förändring är om den medför att straffstadgandet blir öppnare till sin karaktär på grund av tillägget av artikel 308, den s.k. flexibilitetsklausulen i EG-fördraget.

För att begränsa en sådan effekt bör lagändringen göras så att artikel 308 sammanbinds med artiklarna 60 och 301. De sanktioner som avses skall alltså ha beslutats med stöd av artikel 60 eller artikel 301 eller dessa artiklar i förening med artikel 308.

Det bör vidare framgå av lagtexten att också sanktionsbeslut mot fysiska och juridiska personer, grupper och enheter som inte är stater omfattas av regleringen (jfr. artikel 322 i det konstitutionella fördraget). Innebörden av dessa begrepp diskuteras i avsnitt 5.5.5. Begreppet tredje land kan utmönstras ur sanktionslagen och ersättas med ”en stat eller ett område utanför Europeiska unionen”.

8.9 Förändringar med anledning av det konstitutionella fördraget

I förslaget om det konstitutionella fördraget sammanförs de nuvarande bestämmelserna om internationella ekonomiska sanktioner i artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget till artikel III:322, som kan användas för att avbryta eller begränsa de ekonomiska och finansiella förbindelserna med tredje land. I artikel III:322 finns också en ny rättslig grund för ekonomiska sanktioner mot personer och icke-statliga grupper, som inte kräver att dessa har anknytning till tredje land. Ett beslut enligt artikel III:322 förutsätter dock ett föregående beslut inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Det skall alltså fortfarande vara fråga om en yttre åtgärd.

Enligt artikel III:322 punkt 1 gäller följande. Om det i ett europeiskt beslut som har antagits i enlighet med kap. II föreskrivs att de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett eller flera tredje länder helt eller delvis skall avbrytas eller begränsas, skall rådet, på gemensamt förslag av unionens utrikesminister och kommissionen, med kvalificerad majoritet anta de europeiska förordningar eller beslut som behövs. Enligt punkt 2 får rådet, i enlighet med förfarandet i punkt 1, anta restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, mot grupper eller mot enheter som inte är stater, om detta föreskrivs i ett europeiskt beslut som har antagits i enlighet med kap. II.

På området för EU:s inre politik och åtgärder har i artikel III:160 i det konstitutionella fördraget skapats en ny rättslig grund för ekonomiska sanktioner mot personer och icke-statliga grupper i syfte att förebygga och bekämpa terrorism. Dessa bestämmelser

är inte kopplade till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. De har tillkommit för att EU skall kunna vidta åtgärder mot s.k. interna terrorister, dvs. personer och grupper med en terroristisk verksamhet som har sina rötter, mål och huvudsakliga aktiviteter inom EU:s territorium.

Enligt artikel III:160 skall, om det är nödvändigt för att uppnå målen i artikel III:257 när det gäller att förebygga och bekämpa terrorism och därmed sammanhängande verksamhet, i europeiska lagar fastställas en ram för administrativa åtgärder i fråga om kapitalrörelser och betalningar. Som exempel på sådana administrativa åtgärder nämns frysning av tillgångar, finansiella medel eller ekonomiska vinster som tillhör, ägs eller innehas av fysiska eller juridiska personer, av grupper eller av enheter som inte är stater. Rådet skall på förslag av kommissionen anta europeiska förordningar eller beslut för att genomföra de europeiska lagar som avses.

Det är oklart vilka slag av rättsakter EU kan komma att använda för att genomföra ekonomiska sanktioner enligt det konstitutionella fördraget. I artikel III:160 talas om europeiska lagar, förordningar och beslut och i artikel III:322 talas om förordningar och beslut. Alla slag av rättsakter som skall förekomma i unionen räknas upp och definieras i artikel I:33. Enligt bestämmelserna i den artikeln är en europeisk lag en lagstiftningsakt med allmän giltighet. Den skall till alla delar vara bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. En europeisk förordning är en icke-lagstiftningsakt som skall ha allmän giltighet för genomförandet av lagstiftningsakter och vissa särskilda bestämmelser i konstitutionen. Den kan vara till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Den kan också vara bindande för varje medlemsstat som den riktar sig till med avseende på det resultat som skall uppnås och överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Ett europeiskt beslut är en icke-lagstiftningsakt som till alla delar skall vara bindande. Ett beslut som särskilt anger vem eller vilka det riktar sig till skall vara bindande endast för dessa.

Om det konstitutionella fördraget träder i kraft och därmed ersätter EG-fördraget krävs ändringar i sanktionslagens straffstadgande. De argument som har redovisats ovan, bl.a. i avsnitt 8.5.1, talar i samma utsträckning som nu för att konstruktionen med blankettstraffbud skall behållas även under det nya fördraget. I det fall sanktionslagens straffstadgande skall göras om så att artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget ersätts med artiklarna III:160 och III:322 i

det konstitutionella fördraget är det emellertid av vikt att överväga vad de ovan nämnda rättsakterna innebär i sammanhanget. En rättsstatlig princip för kriminalisering är att den inte får avse enskilda fall eller personer. Den skall vara generell och avse brottstyper. Även om det inte med säkerhet går att förutse hur europeiska beslut om sanktioner kommer att vara utformade får det förutsättas att de har allmän giltighet. Så är fallet med de sanktionsbeslut som har antagits fram till i dag. Sverige har också inflytande över beslutsprocessen. Det får vidare förutsättas att de europeiska förordningar som antas och som gäller sanktioner kommer att vara bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat. Med utgångspunkt i det nu anförda görs bedömningen att det inte finns något hinder mot att låta blankettstraffbudet i 8 § andra stycket sanktionslagen hänvisa till förbud i europeiska lagar, förordningar och beslut som har antagits av EU med stöd av artikel III:160 eller artikel III:322 i det konstitutionella fördraget. I fråga om sanktioner som beslutas med stöd av artikel III:322 punkt 1 kan begreppet ”tredje land”, som enligt det nu föreliggande förslaget, i sanktionslagen ersättas av ”en stat eller ett område utanför Europeiska unionen” som innebär samma avgränsning.

9 Författningskommentar

9.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner

2 §

Om Förenta nationernas säkerhetsråd eller någon sanktionskommitté under säkerhetsrådet beslutar om frysning av ekonomiska tillgångar för eller förbud mot att tillhandahålla ekonomiska tillgångar eller finansiella tjänster åt en fysisk eller juridisk person, grupp eller enhet, och beslutet skall genomföras av Europeiska gemenskapen under en redan antagen förordning om ekonomiska sanktioner, skall Finansinspektionen utan dröjsmål besluta om motsvarande åtgärder.

Finansinspektionens beslut skall gälla för de finansiella institut som står under dess tillsyn. Beslutet skall gälla till dess att sanktionerna genomförs av Europeiska gemenskapen.

Finansinspektionens beslut kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Definitionerna av ”blockerad stat” och ”tredje land” som återfinns i den nuvarande 2 § skall enligt förslaget utmönstras. Motiven för förslaget i denna del har redovisats i avsnitten 7.2.1 – 7.2.3.

Bakgrunden till den nya lydelsen och motiven för de föreslagna bestämmelserna har behandlats i avsnitt 7.3.

Paragrafen är ny och handlar om tillfälliga nationella åtgärder för att genomföra FN-beslut om frysning av tillgångar och om tillhandahållandeförbud till dess att sanktionerna genomförs av EG.

Av paragrafens första stycke framgår att Finansinspektionen under vissa omständigheter skall kunna besluta om frysning av ekonomiska tillgångar för eller förbud mot att tillhandahålla ekonomiska tillgångar eller finansiella tjänster åt en fysisk eller juridisk person, grupp eller enhet. Ett sådant beslut förutsätter att FN:s säkerhetsråd eller någon sanktionskommitté under säkerhetsrådet har beslutat att föra upp någon på en sanktionslista och att den listan förs under en sanktionsregim som EG redan har antagit en förordning

om. I ett sådant fall står det klart att EG också kommer att genomföra förändringen, dvs. i praktiken sätta upp de nya namnen på den förteckning som gemenskapen för under den aktuella förordningen.

Bestämmelsen skall omfatta samtliga sanktionsregimer i vilka det förekommer frysning av tillgångar och tillhandahållandeförbud för fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter, alltså inte bara i sådana som avser terrorister eller personer med anknytning till terroristisk verksamhet.

Finansinspektionen skall fatta beslut utan dröjsmål när säkerhetsrådets eller sanktionskommitténs beslut blir känt och inspektionens beslut skall gälla fram till dess att EG genomför säkerhetsrådets eller sanktionskommitténs beslut. Inspektionen skall inte göra någon prövning av t.ex. den bevisning som förekommer i ärendet eller av sanktionskommitténs regeltillämpning i det enskilda fallet. Den enda prövning Finansinspektionen förutsätts göra är att kontrollera att beslutet avser riktade ekonomiska sanktioner av det slag som avses i paragrafen samt att det finns en redan antagen EG-förordning som omfattar sanktionsregimen i fråga. Det krävs inte att den utpekade personen eller gruppen vistas eller har företrädare i Sverige eller kan misstänkas för brott här i landet eller har tillgångar här.

Med ekonomiska tillgångar avses alla tillgångar som har ett ekonomiskt värde, både materiella och immateriella, lösa och fasta. Frysning av tillgångar innebär att tillgångar inte får betalas eller lämnas ut till den person, grupp eller enhet som avses i beslutet och att de inte får förfogas över av någon. Förbuden är avsedda att vara heltäckande.

För innebörden av de olika begreppen kan ledning sökas i de utförliga definitioner av ekonomiska resurser, penningmedel och frysning av sådana tillgångar som finns i Europeiska rådets förordning (EG) nr 881/2002 (se kap. 4.4.2). Med frysning av penningmedel avses enligt den förordningen förhindrande av varje flyttning, förändring, användning eller hantering av penningmedel på ett sätt som skulle leda till en förändring av volym, belopp, belägenhet, ägandeförhållanden, innehav, art eller bestämmelse eller till annan förändring som skulle göra det möjligt att utnyttja penningmedlen, inbegripet portföljförvaltning.

Säkerhetsrådet har i flera sanktionsregimer beslutat om internationella sanktioner mot grupper och enheter ("groups and entities"). Också EU har beslutat om sanktioner mot grupper och enheter.

När det gäller innebörden av och skillnaden mellan personer, grupper och enheter kan det konstateras att det i svensk rätt bara är fysiska och juridiska personer som kan vara rättssubjekt och ha rättskapacitet. Det innebär att det bara är fysiska och juridiska personer som kan äga egendom, ha fordringar och skulder m.m. Grupper och enheter som inte uppfyller de krav som rättsordningen ställer för att en juridisk person skall anses föreligga har alltså ingen rättskapacitet. Av kommentaren till 4 § framgår att frysningåtgärder m.m. ändå kan vara tillämpliga. När det gäller sådana beslut om tillfälliga åtgärder som avses i denna paragraf får det förutsättas att grupper och enheter bara undantagsvis kommer vara berörda.

I paragrafens *andra stycke* föreskrivs att Finansinspektionens beslut skall gälla för de finansiella institut som står under dess tillsyn. Det är i dag ca 3 500 banker, kreditmarknadsföretag, försäkringsbolag, värdepappersbolag, fondbolag, börser, auktoriserade marknadsplatser och clearingorganisationer samt försäkringsmäklarbolag, understödsföreningar och kreatursföreningar. Finansinspektionens beslut skall endast gälla för dessa och kommer alltså inte att vara riktade mot allmänheten. Eftersom besluten inte kommer att gälla mer än tre - fem dagar får det förutsättas vara svårt eller omöjligt att nå ut med information till en bredare krets.

Beslutet skall gälla till dess EG genomför sanktionerna.

4 §

För att genomföra sanktioner i enlighet med ett förordnande enligt 3 § första stycket får regeringen meddela föreskrifter om förbud i förhållande till *en stat, ett område, en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet* i fråga om

1. utlänningars vistelse här i landet,
2. in- eller utförsel av varor, pengar eller andra tillgångar,
3. tillverkning
4. kommunikationer,
5. kreditgivning,
6. näringsverksamhet,
7. trafik, eller
8. undervisning och utbildning.

Ett förbud får inte gälla egendom som är avsedd endast för innehavarens personliga bruk.

De överväganden som ligger till grund för förslaget i denna del redovisas i avsnitt 7.2.2.

I paragrafens *första stycke* har begreppet ”blockerad stat” ersatts med en uppräkningslista av de subjekt som idag förekommer som föremål för internationella sanktioner, dvs. stater, områden, fysiska och juridiska personer, grupper och enheter.

Som har påpekats i kommentaren till 2 § är det i svensk rätt bara fysiska och juridiska personer som kan ha rättskapacitet, äga egendom, ha fordringar och skulder m.m.

Det kan emellertid tänkas situationer där en grupp som finns upptagen på en sanktionslista har tillgångar i sin besittning. Det kan t.ex. vara fallet om kontanter påträffas som inte kan hänföras till någon fysisk eller juridisk person, men som uppenbarligen har insamlats för en viss grupps räkning eller kontrolleras och används av en grupp. Sådana tillgångar bör kunna omfattas av ett förbud enligt paragrafen.

Att en grupp inte kan äga tillgångar hindrar inte heller att sådana kan ställas till förfogande för den, t.ex. genom insamlingar. Ett sådant tillhandahållande skall vara förbjudet.

Enligt artikel 1.1 i den gemensamma ståndpunkten 2001/931/GUSP skall bestämmelserna i ståndpunkten tillämpas på personer, grupper och enheter som deltar i terroristhandlingar. Med personer avses fysiska personer. Enheter avser främst juridiska personer. Begreppet ”terroristgrupp” avser en strukturerad grupp, inrättad för en viss tid, bestående av mer än två personer, som handlar i samförstånd för att begå terroristhandlingar. Med en strukturerad grupp avses en grupp som inte har tillkommit slumpartat i det omedelbara syftet att begå en terroristhandling och som inte nödvändigtvis har formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en noggrant utarbetad struktur. Denna definition bör kunna tjäna till ledning även vid tillämpningen av den svenska lagen.

Det kan inte uteslutas att begreppet enhet, som det kan komma att användas av en sanktionskommitté eller av EU, inte motsvarar vad som enligt svensk rätt utgör en juridisk person och inte heller något som kan anses utgöra en grupp. För att säkerställa att sanktionslagen blir heltäckande bör därför även enheter omfattas av bestämmelsen. Hur begreppet enhet och begreppet grupp närmare skall definieras bör lämnas åt rättstillämpningen.

8 §

Den som uppsåtligen bryter mot förbud som har meddelats enligt 2 eller 4 §§ döms till böter eller till fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Den som har begått gärningen av grov oaktsamhet döms till böter eller till fängelse i högst sex månader.

Första stycket gäller också den som bryter mot förbud i förhållande till *en stat eller ett område utanför Europeiska unionen eller mot förbud i förhållande till fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter* i en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen

1. med stöd av artikel 60 eller artikel 301 *eller någon av dessa artiklar i förening med artikel 308* i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, eller

2. före den 1 november 1993 med anledning av ett sådant beslut eller en sådan rekommendation som avses i 1 § första stycket 1.

Till ansvar enligt denna paragraf skall inte dömas om brottet är ringa. Till ansvar skall inte heller dömas för anstiftan av eller medhjälp till en gärning som avses i denna paragraf.

I paragrafens *första stycke* har tagits in en hänvisning också till beslut enligt 2 §. Det innebär att Finansinspektionens beslut enligt 2 § skall vara straffsanktionerade på samma sätt som andra överträdelse av påbud och förbud som meddelats med stöd av lagen.

I paragrafens *andra stycke* har ”tredje land” ersatts med ”en stat eller ett område utanför EU”. Vidare skall första stycket i paragrafen också gälla den som bryter mot förbud i förhållande till ”fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter” i en EG-förordning om ekonomiska sanktioner. Ändringen hör samman med de ändringar som har gjorts i 4 och 2 §§. Motiven för ändringen har redovisats i avsnitt 7.2.1 – 7.2.3.

I *andra stycket* begränsas straffsanktioneringen i den nu gällande lydelsen till att avse överträdelse av förbud som har meddelats i en EG-förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats med stöd av artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget. Gemenskapen tillämpar i dag artikel 308 i förening med artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget när det är fråga om ekonomiska sanktionsåtgärder mot enskilda som saknar direkt samband med ett visst tredje land. Bakgrunden till denna förändring har behandlats i avsnitt 2.4. Straffstadgandet bör anpassas till detta.

10 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vilka åklagare som är behöriga att handlägga ärenden enligt denna lag.

Ändringen är en anpassning till den nya organisationen med en åklagarmyndighet. Sanktionslagens straffbestämmelse kommer sannolikt att tillämpas mycket sällan, men kan då föranleda komplicerade straffrättsliga bedömningar. Genom bestämmelsen kan det säkerställas att tillämpningen såvitt avser åtalet blir enhetlig och kompetent.

13 §

För att genomföra sanktioner i enlighet med ett förordnande enligt 3 § första stycket får regeringen meddela föreskrifter om att en utlänning kan avvisas enligt utlänningslagen (2005:716), om

1. utlänningen skäligen kan antas ha hemvist i eller tillhöra *en stat, ett område, en grupp eller en enhet som är föremål för sanktioner enligt 1 § första stycket*, och

2. utlänningen har begått eller avser att begå en handling som står i strid med antingen förbud enligt 4 § eller förbud i en sådan av Europeiska gemenskapen beslutad förordning som avses i 8 § andra stycket.

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 7.5, handlar om avvisning. På samma sätt som när det gäller 4 § bör utvecklingen på sanktionsområdet medföra att begreppet "blockerad stat" ersätts med en uppräknning som tydligare anger vilka subjekt internationella sanktioner kan riktas mot. För att genomföra sanktioner i enlighet med ett förordnande enligt 3 § första stycket skall regeringen få meddela föreskrifter om att en utlänning som skäligen kan antas ha hemvist i eller tillhöra en stat, ett område, en grupp eller en enhet som är föremål för sanktioner enligt 1 § första stycket kan avvisas enligt utlänningslagen.

15 §

Regeringen skall i Svensk Författningssamling ge till känna vilka förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av *Europeiska unionens råd* och för vilka straffansvar gäller här i landet direkt enligt 8 § andra stycket.

Bakgrunden till den föreslagna ändringen framgår av avsnitt 8.3 och 8.7. Den nuvarande ordningen med tillkännagivanden i SFS är svår-

överskådlig och har visat sig vara besvärlig att upprätthålla. Regeringens skyldighet att i SFS tillkännage vilka förordningar om ekonomiska sanktioner som har beslutats av EG bör därför begränsas till att avse förordningar som har beslutats av Europeiska unionens råd. Begränsningen innebär att regeringen i fortsättningen bara kommer att tillkännage de centrala EG-förordningarna på området och inte t.ex. ändringar i en sanktionslista, som i flertalet fall beslutas av kommissionen.

9.2 Förslag till lag om frysning av tillgångar m.m.

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser för genomförande av Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1373 (2001).

Lagen gäller inte de personer, grupper och enheter som omfattas av frysningåtgärder enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen.

Behovet av svensk lagstiftning och de begränsningar som gäller för en sådan behandlas i avsnitten 3.2, 3.3.1- 2, 5.1 -2, 5.4.1 och 5.5.2.

Paragrafens *första stycke* anger syftet med lagen, nämligen att genomföra FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) i Sverige.

I paragrafens *andra stycke* föreskrivs att lagen inte gäller de personer, grupper och enheter som omfattas av frysningåtgärder enligt en EG-förordning om ekonomiska sanktioner. Bestämmelsen återspeglar förhållandet att EG-rätten har företräde framför nationell rätt. Vad som avses med grupper och enheter utvecklas närmare i kommentaren till 4 §.

Lagen är tillämplig på såväl EU-interna som EU-externa terrorister, i båda fallen under förutsättning att de berörda inte omfattas av en EG-förordning om sanktioner. Med EU-interna terrorister menas personer, grupper och enheter vilkas terroristiska verksamhet har sina rötter, huvudsakliga aktiviteter och mål inom EU. Med EU-externa terrorister avses personer, grupper och enheter med motsvarande anknytning till ett eller flera länder utanför EU. Eftersom ekonomiska sanktioner mot EU-externa terrorister omfattas av EG:s behörighet måste dessutom en undantagsbestämmelse i EG-fördraget vara tillämplig för att nationella åtgärder ska få vidtas (se kap. 5.5.2).

2 §

Ekonomiska tillgångar skall frysas och får inte betalas ut eller förfogas över på annat sätt om de tillhör någon som skäligen kan misstänkas för att ha begått, planera att begå, försöka att begå eller medverka till terroristbrott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Detsamma gäller ekonomiska tillgångar som

- 1. tillhör juridiska personer, grupper eller enheter som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av någon som avses i första stycket,*
- 2. tillhör fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som handlar istället för någon som avses i första stycket eller ovan under 1 eller på sådana personers, grupper eller enheters uppdrag, eller*
- 3. utgör avkastning av egendom som ägs eller kontrolleras, direkt eller indirekt, av någon som avses i denna paragraf.*

Ekonomiska tillgångar och finansiella tjänster får inte, direkt eller indirekt, tillhandahållas någon som avses i första stycket och andra stycket 1 och 2.

Beviskravet har behandlats i avsnitten 5.4.4 och 5.5.5.

I paragrafens *första stycke* föreskrivs att ekonomiska tillgångar skall frysas och inte får betalas ut eller förfogas över på annat sätt om de tillhör någon som skäligen kan misstänkas för att ha begått, planera att begå, försöka att begå eller medverka till terroristbrott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Det krävs inte att den misstänkte vistas i Sverige eller kan misstänkas för brott här i landet eller har tillgångar här.

De begrepp som används i lagtexten behandlas i avsnitten 5.5.5 och 7.2.4.

Med ekonomiska tillgångar avses alla tillgångar som har ett ekonomiskt värde, både materiella och immateriella, lösa och fasta. Frysning av tillgångar innebär att tillgångar inte får betalas eller lämnas ut till den person, grupp eller enhet som avses i beslutet och att de inte får förfogas över av någon. Förbuden är avsedda att vara heltäckande.

För innebörden av termerna kan ledning också sökas i de utförliga definitioner av ekonomiska resurser, penningmedel och frysning av sådana tillgångar som finns i Europeiska rådets förordning 881/2002 av den 27 maj 2002 (se kap. 4.4.2). Med frysning av penningmedel avses enligt samma förordning förhindrande av varje flyttning, förändring, användning eller hantering av penningmedel

på ett sätt som skulle leda till en förändring av volym, belopp, belägenhet, ägandeförhållanden, innehav, art eller bestämmelse eller till någon annan förändring som skulle göra det möjligt att utnyttja penningmedlen, inbegripet portföljförvaltning.

I 3 § lagen om straff för terroristbrott uppräknas under 19 punkter olika gärningar som utgör terroristbrott under de förutsättningar som anges i 2 § samma lag.

Av *andra stycket* 1. framgår att bestämmelserna i första stycket även gäller ekonomiska tillgångar som tillhör juridiska personer, grupper eller enheter som ägs eller kontrolleras av någon som avses i första stycket. Enligt 2. gäller bestämmelserna också tillgångar som tillhör fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som handlar i stället för någon som avses i första stycket eller under 1. eller på sådana personers, grupper eller enheters uppdrag. Av *andra stycket* 3. framgår att bestämmelserna också gäller tillgångar som utgör avkastning av egendom som ägs eller kontrolleras av någon som avses i paragrafen.

Enligt artikel 1.1 i den gemensamma ståndpunkten 2001/931/GUSP skall bestämmelserna i ståndpunkten tillämpas på personer, grupper och enheter som deltar i terroristhandlingar. Med personer avses fysiska personer. Enheter avser främst juridiska personer. Begreppet "terroristgrupp" avser en strukturerad grupp, inrättad för en viss tid, bestående av mer än två personer, som handlar i samförstånd för att begå terroristhandlingar. Med en strukturerad grupp avses en grupp som inte tillkommit slumpartat i det omedelbara syftet att begå en terroristhandling och som inte nödvändigtvis har formellt fastställda roller för medlemmarna, kontinuitet i sammansättningen eller en noggrant utarbetad struktur. Denna definition bör kunna tjäna till ledning även vid tillämpningen av den svenska lagen. Den närmare definitionen av begreppet enhet och begreppet grupp bör emellertid lämnas åt rättstillämpningen.

I svensk rätt kan endast fysiska och juridiska personer vara rättssubjekt och ha rättskapacitet. Det innebär att endast fysiska och juridiska personer kan äga egendom, ha fordringar och skulder m.m. I den mån grupper och enheter inte uppfyller de krav som rättsordningen ställer för att en juridisk person skall anses föreligga har alltså gruppen eller enheten ingen rättskapacitet.

Emellertid kan det tänkas situationer där en grupp har tillgångar i sin besittning, som t.ex. om kontanter påträffas som inte kan hänföras till någon fysisk eller juridisk person, men som uppenbar-

ligen har insamlats för en viss grups räkning eller kontrolleras och används av en grupp. I sådana fall bör frysningsbestämmelsen kunna vara tillämplig.

Att en grupp inte kan äga tillgångar hindrar inte heller att sådana kan ställas till förfogande för den, t.ex. genom en insamling. Ett sådant tillhandahållande omfattas av förbudet i paragrafens *tredje stycke*, som föreskriver att ekonomiska tillgångar och finansiella tjänster inte får, direkt eller indirekt, tillhandahållas någon som avses i första stycket och andra stycket 1 och 2. Med finansiella tjänster avses alla tjänster som förekommer på finansmarknaden, som bank- och försäkringsverksamhet. Även här är utgångspunkten att förbuden är avsedda att vara heltäckande.

Förbudet mot att tillhandahålla ekonomiska tillgångar omfattar all egendom och är avsett att täcka sådan egendom som inte tillhör dem som träffas av frysningsbeslutet. Tillhandahållandeförbudet utgör, tillsammans med frysningen, ett hinder för alla slags ekonomiska transaktioner med den som avses med ett frysningsbeslut. Det hindrar således inte bara penninglån, gåvor och olika former av bistånd utan också utbetalningar av lön, köp, försäljningar och andra affärsuppdrag, allt i den mån de inte täcks av undantag enligt 6 §.

3 §

Beslut om frysning av ekonomiska tillgångar samt om förbud att tillhandahålla ekonomiska tillgångar och finansiella tjänster meddelas av åklagaren. Beslut skall meddelas utan dröjsmål om det kan ske utan att det äventyrar fortsatt utredning och lagföring av den brottslighet saken rör.

Vid åklagarens handläggning av ärenden enligt denna lag gäller inte vad som sägs i 32 § förvaltningslagen (1986:223).

Åklagarens beslut gäller omedelbart.

I tredje paragrafen *första stycket* anges att det är åklagaren som fattar beslut om frysning av ekonomiska tillgångar samt om förbud att tillhandahålla ekonomiska tillgångar och finansiella tjänster. Det får ankomma på Åklagarmyndigheten att bestämma hur de aktuella utredningarna skall organiseras inom myndigheten.

I kap. 5.5.4 och 5.5.5 redovisas utredningens överväganden om åklagarens roll i dessa fall och hur de föreslagna bestämmelserna förhåller sig till de straffprocessuella reglerna.

Åklagaren skall besluta om frysning av ekonomiska tillgångar samt om förbud att tillhandahålla ekonomiska tillgångar och finan-

siella tjänster när han får information om något som utgör grund för skäligen misstanke om terroristbrott. Sådan information torde i stor utsträckning komma från myndigheter i andra länder, antingen direkt eller via svensk polis eller säkerhetspolis, och avse misstanke om terroristhandlingar och finansiering av terroristhandlingar utomlands. Om den person, grupp eller enhet som misstankarna avser inte vistas i Sverige och inte har tillgångar här innebär åklagarens beslut att den misstänkte inte kan flytta pengar hit utan att de blir frysta. Beslutet innebär också att det blir förbjudet att tillhandahålla personen eller gruppen medel härifrån, t.ex. genom insamlingsverksamhet.

Det ligger i sakens natur att ett beslut om frysning m.m. skall meddelas utan dröjsmål så snart tillräckliga förutsättningar föreligger. Om det t.ex. skulle pågå en utredning om terroristbrott mot den misstänkte kan det emellertid finnas skäl för åklagaren att avvakta med ett frysningsbeslut till dess ett sådant kan meddelas utan att äventyra fortsatt utredning eller lagföring för brottet. Andra meningarna i första stycket ger utrymme för att beakta intresset av att en pågående utredning här i landet eller hos en utländsk myndighet kan genomföras.

Syftet med ett frysningsbeslut är preventivt; det skall hindra att tillgångar används för att finansiera terroristhandlingar. Enligt den föreslagna lagtexten skall emellertid även den som skäligen kan misstänkas för att ha begått ett terroristbrott kunna träffas av ett frysningsbeslut. Det innebär att t.ex. den som är föremål för utredning om terroristbrott kan få sina tillgångar frysa om misstankenivån är tillräcklig. Detsamma gäller den som är dömd för ett sådant brott. Om brottet ligger långt tillbaka i tiden och det saknas skäl för misstanke om aktuell terroristisk verksamhet bör beslutet efter kompletterande utredning kunna hävas med tillämpning av 4 §.

Enligt 32 § förvaltningslagen är flertalet av förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser inte tillämpliga i fråga om åklagarmyndigheternas brottsbekämpande verksamhet. I *andra stycket* föreskrivs att det som sägs i 32 § förvaltningslagen inte skall gälla vid åklagarens handläggning av ärenden enligt frysningenslagen, vilket följaktligen innebär att förvaltningslagen är tillämplig när frysningenslagen inte innehåller avvikande regler.

Om det inte längre finns skäl för ett beslut enligt 2 § skall beslutet genast hävas.

Ett beslut enligt 2 § skall också hävas om den som beslutet avser blir föremål för åtgärder enligt en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av Europeiska gemenskapen.

Bestämmelserna har behandlats i avsnitten 5.4.4 och 5.5.5.

I paragrafens första stycke föreskrivs att ett beslut enligt 2 § genast skall hävas om det inte längre finns skäl för det. Om de omständigheter som har föranlett ett beslut enligt 2 § inte längre föreligger eller det efter kompletterande utredning inte skäligen kan misstänkas att den person, grupp eller enhet som avses med beslutet kommer att använda tillgångar för att finansiera terroristhandlingar, skall beslutet hävas.

Ett beslut enligt 2 § om frysning av ekonomiska tillgångar samt om förbud att tillhandahålla ekonomiska tillgångar och finansiella tjänster är inte tidsbegränsat. Det är därför nödvändigt att beslutet och grunderna för detta omprövas kontinuerligt. Omprövningen kommer normalt att göras på ett bättre beslutsunderlag än det ursprungliga beslutet. Omprövningen bör gälla frågan om det skäligen kan misstänkas att den som beslutet gäller planerar att begå, försöker att begå eller medverkar till terroristbrott. Om så inte är fallet skall beslutet hävas. Den omständigheten att någon har begått eller misstänks för att ha begått ett terroristbrott får vägas in i den bedömningen. Betydelsen av ett sådant förhållande måste bedömas från fall till fall och bl.a. bero på brottets allvar och hur lång tid som har passerat efter brottet.

5 §

Beslut i brottmål om kvarstad och beslag enligt bestämmelserna i 26 och 27 kap. rättegångsbalken skall ha företräde framför ett beslut enligt 2 §. Egendom skall också kunna förverkas utan att beslutet hindrar det.

I paragrafen anges att beslut i brottmål om kvarstad och beslag skall ha företräde framför ett beslut enligt 2 §. Vidare föreskrivs att egendom också skall kunna förverkas utan att beslutet hindrar det.

När det gäller skillnaderna mellan reglerna i denna lag och de straffprocessuella reglerna om kvarstad och beslag hänvisas till kap. 5.5.5.

6 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får medge undantag från ett beslut enligt 2 § när det är nödvändigt för att tillgodose grundläggande behov eller, i särskilda fall, för att betala extraordinära kostnader.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela kompletterande föreskrifter om undantag från beslut enligt 2 §.

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 5.5.5.

I paragrafens *första stycke* föreskrivs att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från ett beslut enligt 2 § om det är nödvändigt för att tillgodose grundläggande behov eller, i särskilda fall, för att betala extraordinära kostnader.

Bestämmelsen är utformad med undantagen i EG-förordning 881/2002 som förebild. Artikel 2 a i EG-förordningen föreskriver bl.a. att bestämmelserna i artikel 2 om frysning och tillhandahållandeförbud inte skall vara tillämpliga på penningmedel eller ekonomiska resurser om det på visst sätt blivit fastställt att de är nödvändiga för att täcka grundläggande utgifter eller extraordinära kostnader. Med grundläggande utgifter avses bl.a. betalning av livsmedel, hyra, amorteringar och räntor på bostadskrediter, mediciner och läkarvård, skatter, försäkringspremier och avgifter för samhällstjänster. Vad som menas med extraordinära kostnader anges inte i förordningen. Med utgångspunkt i hur artikel 2 a är avfattad måste bestämmelsen förstås så att den avser andra kostnader än sådana som är nödvändiga för att tillgodose grundläggande mänskliga behov och för vilka det ändå är rimligt att medge undantag från frysning och tillhandahållandeförbud. Det blir alltså fråga om en skälighetsbedömning i vilken bl.a. skall göras en avvägning mellan den enskildes behov, ändamålet med kostnaden och syftet med frysningen och tillhandahållandeförbudet.

I *andra stycket* föreskrivs att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela kompletterande föreskrifter om undantag från beslut enligt 2 §.

7 §

Åklagarens beslut enligt denna lag får överklagas hos Stockholms tingsrätt.

Vid överklagande gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Klaganden har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen (1980:100).

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 5.5.5.

I paragrafens *första stycke* anges att åklagarens beslut enligt lagen får överklagas hos Stockholms tingsrätt.

I *andra stycket* föreskrivs att lagen (1996:242) om domstolsärenden gäller vid överklagande. Det innebär att tingsrättens beslut kan överklagas till Svea hovrätt.

I *tredje stycket* föreskrivs att klaganden har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen. Begränsningen innebär att handlingar och annat material inte får lämnas ut i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I ett sådant fall skall myndigheten på annat sätt lämna upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att den enskilde skall kunna ta tillvara sin rätt och under förutsättning att det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

8 §

Vid överklagande av ett beslut skall offentligt biträde förordnas för den som beslutet avser om detta är en fysisk person och det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 5.5.5.

I paragrafen föreskrivs att offentligt biträde skall förordnas vid överklagande av ett beslut enligt 2 §, om den som beslutet avser är en fysisk person och det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Allmänna bestämmelser om offentligt biträde finns i lagen (1996:1620) om offentligt biträde. Bestämmelser som rör frågor om offentliga biträden finns också i rättshjälpslagen (1996:1619), till vilken lagen om offentligt biträde hänvisar. Vem som får förordnas till offentligt biträde framgår av 5 § lagen om offentligt biträde jämfört med 26 § rättshjälpslagen. Till biträde får förordnas en advokat, en biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget.

9 §

Den som uppsåtligen underlåter att följa ett beslut enligt 2 § som har meddelats av åklagaren eller rätten, döms till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Den som begår gärningen av grov oaktsamhet döms till böter eller till fängelse i högst sex månader.

Till ansvar enligt denna paragraf skall inte dömas om brottet är ringa. Till ansvar skall inte heller dömas för anstiftan av eller medhjälp till en gärning som avses i denna paragraf.

I paragrafen straffbeläggs underlåtenhet att efterkomma ett beslut enligt 2 § som fattats av åklagaren eller rätten. Paragrafen överensstämmer i övrigt med 8 § i sanktionslagen och bör tillämpas på motsvarande sätt.

10 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vilka åklagare som är behöriga att handlägga ärenden enligt denna lag.

Antalet ärenden enligt frysninglagen torde bli begränsat. Det kan emellertid antas att vissa av dessa ärenden kan rymma svåra rättsliga bedömningar. Bestämmelsen syftar till att säkerställa att tillämpningen blir enhetlig och att ärendena handläggs av åklagare med tillräcklig erfarenhet och kompetens. Föreskrifterna skall avse såväl vem som skall vara behörig att fatta frysningsbeslut enligt 2 § som åtalsbeslut enligt 9 §.

10 Upphävande av lagen (1994:69) med bemyndigande att tillämpa lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner i fråga om en handelsblockad mot Libyen

FN:s säkerhetsråd beslutade om sanktioner genom resolution 883 (1993) sedan Libyen hade underlåtit att utlämna de personer som anklagats för sprängningen av ett amerikanskt passagerarplan över Lockerbie i Skottland år 1988 och bidra till utredningen av en händelse som innebar att ett franskt passagerarplan sprängdes över Nigeria år 1989.

Lagen innebär att regeringen bemyndigas att med anledning av säkerhetsrådets resolution förordna att 3-5 §§ och 7a-7c §§ i den då gällande lydelsen av sanktionslagen skall tillämpas i fråga om en handelsblockad mot Libyen. Om säkerhetsrådets beslut helt eller delvis återkallas eller förfaller eller förhållandena ändras så att syftet med ett förordnande inte kvarstår skall regeringen så snart det kan ske i motsvarande mån upphäva ett förordnande eller föreskrifter som har meddelats med stöd av ett sådant.

I april 1999 suspenderade säkerhetsrådet sanktionerna mot Libyen sedan landet hade tillmötesgått en del av de krav som säkerhetsrådet hade ställt. Regeringen upphävde förordningarna men lagen med bemyndigandet stod kvar för den händelse säkerhetsrådet skulle häva suspensionen och sanktionerna åter träda i kraft. Först i september 2003 hävde säkerhetsrådet sanktionerna slutligt. Eftersom lagen då inte hade tillämpats på lång tid hade den fallit i glömska och blev inte upphävd. Den är emellertid obsolet och bör nu upphävas.

Den uppmärksamma läsaren undrar naturligtvis varför detta bemyndigande finns i en lag och inte i en förordning i enlighet med bestämmelserna i sanktionslagen. Av Utrikesutskottets betänkande¹ framgår att utskottet hade tillstyrkt att riksdagen skulle godkänna regeringens förordnande² om tillämpning av vissa paragrafer i sanktionslagen. Riksdagsbehandlingen försenades emellertid och

¹ 1993/94:UU17 s.3

² Prop. 1993/94:131

förordnandet upphörde därför att gälla. För att säkerställa att sanktionsbestämmelserna åter skulle bli gällande så snart som möjligt hemställde utskottet att riksdagen genom lag skulle bemyndiga regeringen att meddela det förordnande som propositionen avsåg.

Kommittédirektiv



Översyn av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner

**Dir.
2005:34**

Beslut vid regeringssammanträde den 31 mars 2005

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall se över lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen), främst i syfte att anpassa den till det internationella regelverket på området. Utredaren skall också utreda möjligheterna till, och i förekommande fall föreslå, anpassningar, förenklingar och förbättringar av lagens tillämpningsområde, procedurregler, definitioner, straffstadgande och kopplingar till befintlig och framtida EU- och folkrätt.

Den 29 oktober 2004 undertecknades i Rom fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (det konstitutionella fördraget). Enligt plan skall fördraget träda i kraft den 1 november 2006. Ett ikraftträdande av fördraget kommer att medföra behov av lagändringar på sanktionsområdet.

Utredaren ges i uppdrag att lägga fram lagförslag som har som utgångspunkt att det konstitutionella fördraget träder i kraft den 1 november 2006. Därutöver skall även ett alternativt förslag läggas fram, baserat på det nuvarande EU-rättsliga regelverket.

Bakgrund

Det svenska regelverket

Det svenska regelverket om internationella sanktioner sågs senast över av Sanktionslagsutredningen. Den tillsattes 1993 och den lade fram ett betänkande med förslag till en ny sanktionslag i februari 1995 (SOU 1995:28). Översynen ledde till att riksdagen antog lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner, som trädde i kraft den 1 juli 1996. Den ersatte då lagen (1971:176) om vissa internationella

sanktioner och innebar framför allt en anpassning av lagstiftningen på området till de krav som ställdes med anledning av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU).

Sanktionslagen är huvudsakligen en fullmaktslag som kan användas för att snabbt genomföra internationella sanktioner som föreskrivs i dels beslut eller rekommendationer av Förenta nationernas (FN) säkerhetsråd, dels beslut som fattats enligt EU:s bestämmelser om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) och som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.

Sanktionslagen innehåller i dag följande bestämmelser. I 1 § beskrivs lagens användningsområde, enligt vad som redogjorts för ovan. I 2 § återfinns definitioner av begreppen blockerad stat och tredje land. I 3-5 §§ redogörs för beslutsproceduren vid nationellt genomförande av sanktioner. I huvudsak består denna del av ett bemyndigande för regeringen att förbjuda skilda typer av förfaranden i förhållande till en blockerad stat. Proceduren är konstruerad så att riksdagen i efterhand måste godkänna regeringens förordnande att tillämpa lagen. I 6 § finns bestämmelser om upphävande av regeringens beslut och i 7 § regleras möjligheten att få undantag från sådana förbud som regeringen meddelat. Lagens 8 § innehåller ett straffstadgande som är tillämpligt om någon bryter mot förbud som regeringen meddelat. Straffskalan löper från böter till fängelse i högst fyra år medan brott som är ringa, liksom anstiftan och medhjälp, inte medför något straffansvar. Straffstadgandet är även tillämpligt om någon bryter mot vissa förbud i förhållande till tredje land, som meddelats av EG. I 9 § regleras svensk domsrätt vid brott mot lagen och i 10 § stadgas att åtal för brott mot lagen endast får väckas efter förordnande av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Regeringen har, genom förordningen (1993:1467) med bemyndigande för Riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall, uppdragit åt Riksåklagaren att meddela sådana förordnanden. I 11 och 12 §§ finns föreskrifter om förverkande vid brott mot lagen, medan 13 och 14 §§ reglerar möjligheterna till avvisning och användning av vissa typer av tvångsmedel. Lagens 15 § stadgar en skyldighet för regeringen att i svensk författningssamling tillkännage vilka EG-förordningar som medför straffansvar enligt 8 §. Lagen avslutas med vissa övergångsbestämmelser, som bl.a. föreskriver att den tidigare sanktionslagen skall fortsätta att gälla beträffande sådana förordnanden och föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.

Vad gäller det straffrättsliga ansvaret kan också nämnas att, om pengar eller andra tillgångar insamlats, tillhandahållits eller mottagits i syfte att användas för att begå bl.a. terroristbrott, kan straffansvar även uppkomma enligt bestämmelserna i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.

Sedan sanktionslagen trädde i kraft har den ändrats vid totalt fyra tillfällen, varav de tre första ändringarna alla syftade till att anpassa lagen till EU:s regelverk efter det att Maastrichtfördraget trätt i kraft. Den fjärde ändringen innebar en ren konsekvensändring med anledning av att lagen (1960:418) om straff för varusmuggling ersattes av lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Det internationella regelverket

Som har framgått ovan syftar den svenska sanktionslagstiftningen huvudsakligen till att genomföra de internationella sanktioner som beslutas av FN:s säkerhetsråd och EU:s ministerråd. Detta avsnitt syftar till att ge en kort bakgrund till det internationella regelverket på området.

När FN:s säkerhetsråd beslutar om internationella sanktioner sker det med stöd av kapitel VII i FN-stadgan, som handlar om ingripande i händelse av hot mot freden, fredsbrott och angreppshandlingar, och då främst artikel 41. FN:s säkerhetsråd identifierar därvid själv om en sådan situation föreligger, som motiverar sanktioner, och beslutar vilka sanktioner som skall inrättas samt, i mån av tillämplighet, vilka kriterier som skall uppfyllas för att sanktionerna skall hävas eller övervägas på nytt. När en ny sanktionsregim beslutas inrättar FN:s säkerhetsråd ofta även ett särskilt organ, en s.k. sanktionskommitté, som får i uppdrag att övervaka och administrera sanktionernas genomförande. Sådana sanktionskommittéer kan i viss mån också påverka sanktionernas tillämpning genom att de antar egna regelverk. När sanktioner mot enskilda individer och organisationer är aktuella får dessutom sanktionskommittéerna ofta i uppdrag att besluta sanktionslistor över dem som skall träffas av sanktionerna. Trots att de är folkrättsligt bindande blir de resolutioner om internationella sanktioner som FN:s säkerhetsråd antar dock inte omedelbart tillämpliga i Sverige utan måste genomföras, antingen gemensamt, inom ramen för gemenskapsrätten, eller nationellt.

När EU:s ministerråd beslutar om internationella sanktioner kan det vara fråga om antingen ett genomförande av sådana FN-sanktioner som behandlas ovan eller om självständiga EU-sanktioner. Oavsett bakgrunden måste sanktionerna alltid ha en folkrättsligt legal grund samt syfta till att EU uppnår något eller några av de mål som anges i artikel 11 i Unionsfördraget och som utgör ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Beslutsordningen vid genomförande av internationella sanktioner är ganska komplicerad beroende på att åtgärderna är pelaröverskridande och även omfattar områden som faller under exklusiv nationell behörighet. Enligt fast praxis är en utgångspunkt att EU antar en gemensam ståndpunkt enligt artikel 15 i Unionsfördraget. En sådan ståndpunkt binder medlemsstaterna folkrättsligt men är, i likhet med en FN-resolution, inte direkt tillämplig i Sverige. För att så skall bli fallet krävs ytterligare genomförandeåtgärder. I den mån sanktionerna faller under EG:s behörighet sker genomförandet genom antagande av EG-förordningar, som är direkt tillämpliga i medlemsstaterna. De tillämpliga rättsliga grunderna är därvid främst artikel 60 i EG-fördraget, som rör kapitalrörelser och betalningar, och artikel 301 i samma fördrag, som används för att avbryta eller begränsa de ekonomiska förbindelserna med tredje land. I några sanktionsregimer har EG även beslutat sanktioner mot enskilda individer och organisationer. Så har t.ex. skett beträffande terrorister samt beträffande personer som är åtalade av, eller motarbetar det arbete som utförs av, Internationella tribunalen för det forna Jugoslavien. I dessa fall har artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget inte ansetts tillräckliga som rättslig grund, eftersom dylika personer saknat tillräcklig koppling till ett bestämt tredje land. EG-förordningarna om dessa sanktioner har därför även grundats på artikel 308 i EG-fördraget. Artikel 308 kan användas när en åtgärd från EG är nödvändig för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål, men EG-fördraget inte innehåller någon uttrycklig rättslig grund. I många fall genomförs en sanktionsregim på flera olika plan. De åtgärder som faller under EG:s behörighet genomförs genom EG-förordningar medan resten tas om hand av nationell lagstiftning.

I det konstitutionella fördraget har artiklarna 60 och 301 i EG-fördraget slagits samman till den nya artikel III:322, som kan användas för att avbryta eller begränsa de ekonomiska och finansiella förbindelserna med tredje land. I samma artikel har lagts till en uttrycklig rättslig grund som möjliggör ekonomiska sanktioner mot

fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater. Ytterligare en rättslig grund har tillskapats i artikel III:160. Den artikeln möjliggör också ekonomiska sanktioner mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater, men gäller inom unionens eget område och har terrorismbekämpning som bakomliggande syfte.

Behovet av en översyn

Efter den senaste översynen av sanktionslagen har förhållandena ändrats på huvudsakligen tre områden. För det första har Sverige genom sitt medlemskap i EU vunnit en bredare erfarenhet av hur sanktioner genomförs i EU. Denna praktiska erfarenhet fanns inte vid tidpunkten då den nu gällande sanktionslagen trädde i kraft. För det andra har de senaste årens utveckling, särskilt till följd av händelserna den 11 september 2001, inneburit att delvis nya former av s.k. riktade sanktioner börjat användas. Inte heller dessa kunde förutses vid tillskapandet av den nu gällande sanktionslagen. För det tredje har den senaste regeringskonferensen mellan EU:s medlemsstater mynnat ut i ett förslag till ett konstitutionellt fördrag, vilket i vissa avseenden ändrar förutsättningarna på sanktionsområdet och till vilket den svenska sanktionslagen måste anpassas. Det är framför allt dessa tre aspekter som motiverar att den svenska sanktionslagstiftningen nu åter måste ses över.

Uppdraget

Förfarandet och förordnandebestämmelserna

Sedan Sverige gick med i EU har regeringen inte använt sig av möjligheten i sanktionslagen att förordna om sanktioner. Skälet till detta är att de FN-resolutioner och EU-beslut om sanktioner, som faller inom första pelarens område, tämligen omgående har genomförts genom EG-förordningar, vilka är direkt tillämpliga i medlemsstaterna. I övriga fall har sanktionerna täckts av befintlig svensk lagstiftning, exempelvis lagen (1992:1300) om krigsmateriel och utlänningslagen (1989:529). Några nya nationella bestämmelser har därmed inte krävts. Sanktionslagens förordnandebestämmelser har följaktligen aldrig använts.

I den tidigare sanktionslagen fanns det relativt detaljerade förordnandebestämmelser som angav ramen för regeringens möjligheter att meddela föreskrifter. Som ett exempel kan nämnas att den innehöll en specifik bestämmelse om frysning av tillgångar för fysiska och juridiska personer (se bl.a. prop. 1992/93:229). I den nuvarande sanktionslagen fick förordnandebestämmelserna en mer generell utformning. Sedan lagen trädde i kraft har emellertid de internationella sanktionerna fått delvis ny karaktär. Bland annat har det skett en övergång till riktade sanktioner, som ofta träffar enskilda individer eller enheter, t.ex. frysning av tillgångar eller, som beträffande sanktionerna mot Irak, överföring av enskildas tillgångar till en av FN:s säkerhetsråd inrättad fond. Genom det konstitutionella fördraget ändras vidare förutsättningarna för unionen att vidta sanktionsåtgärder genom de nya rättsliga grunderna i artikel III:160 och III:322.

Mot denna bakgrund skall utredaren analysera om det i sanktionslagen föreskrivna förfarandet är ändamålsenligt eller bör ändras. I sammanhanget skall också övervägas om bemyndigandena i sanktionslagen är utformade på ett tillfredsställande sätt för att hantera de olika internationella sanktioner som kan bli aktuella för ett nationellt genomförande. Ett av syftena med en sådan analys är också att säkerställa att lagen är förenlig med den behörighetsfördelning som råder eller, om det konstitutionella fördraget träder i kraft, kommer att råda mellan EU och Sverige. Översynen skall ske mot bakgrund av bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen. Om utredaren finner att lagändringar bör genomföras skall förslag på sådana lämnas.

Definitioner i lagen

Enligt 4 § sanktionslagen får regeringen, för att genomföra sanktioner i enlighet med ett förordnande enligt 3 § första stycket, meddela föreskrifter om förbud i förhållande till en blockerad stat. Med blockerad stat avses enligt 2 § en stat, ett område eller något annat, exempelvis en organisation eller en regim, som är föremål för FN- eller EU-sanktioner. Som ovan nämnts har de internationella sanktionerna, särskilt efter händelserna den 11 september 2001, blivit mer inriktade mot enskilda individer och enheter. Det är i dag vanligt förekommande att sanktionslistor beslutas med namn på de individer, enheter eller fraktioner som skall träffas av

sanktionerna. I vissa fall, som angetts ovan, saknar sanktionerna dessutom en direkt koppling till något geografiskt område.

Enligt 8 § andra stycket sanktionslagen gäller straffbestämmelserna i lagen också den som bryter mot förbud i förhållande till tredje land i en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av EG. Med tredje land avses enligt 2 § en stat som inte ingår i Europeiska unionen, eller ett område eller något annat, exempelvis en organisation eller en regim, i en sådan stat.

Som framgått kan sanktionslagens definitioner av begreppen blockerad stat respektive tredje land framstå som mindre lämpligt utformade, särskilt mot bakgrund av den internationella utvecklingen på området. Som tidigare nämnts har på liknande sätt EG-fördragets begränsningar uppmärksammats vid arbetet med det konstitutionella fördraget, varför särskilda stadganden lagts till om att åtgärder även kan antas mot fysiska eller juridiska personer, mot grupper eller mot enheter som inte är stater. Utredaren skall mot denna bakgrund överväga om det finns skäl att anpassa definitionerna i lagen till de internationella reglernas krav. Om så är fallet skall förslag på nya definitioner läggas fram.

Sanktioner mot terrorister och terroristorganisationer

Genom FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) har FN:s medlemsstater bl.a. ålagts att införa ekonomiska sanktioner mot terrorister och terroristorganisationer. EU:s medlemsstater har tillsammans genomfört sanktionsregimen genom bl.a. de gemensamma ståndpunkterna 2001/930/GUSP och 2001/931/GUSP samt genom rådets förordning (EG) nr 2580/2001, som antogs den 27 december 2001. Politisk enighet mellan medlemsstaterna kunde dock inte uppnås om att låta EG-förordningen omfatta även sådana individer och enheter som har sina rötter, huvudsakliga aktiviteter och mål inom EU. EU:s genomförande beträffande den gruppen begränsades därför till enbart polisiärt och rättsligt samarbete mellan medlemsstaterna.

Som ovan nämnts har medlemsstaterna, för att försäkra sig om att EU i framtiden skall kunna vidta gemensamma sanktioner även mot dessa s.k. interna terrorister, kompletterat det konstitutionella fördraget med en särskild rättslig grund om detta i artikel III:160. Flera av EU:s medlemsstater har dock redan antagit nationell

lagstiftning på detta område, och det är svårt att förutse i vad mån den nya rättsliga grunden kommer att användas

Utredaren skall analysera hur Sverige uppfyller sina folkrättsliga åtaganden på området och, om det är påkallat, lämna förslag på erforderliga lagändringar i sanktionslagen eller, om det bedöms lämpligare, i särskild författning. Utredaren skall i det här sammanhanget också göra en internationell utblick och studera hur frågan har lösts i några andra jämförbara stater i EU. Utredaren skall även utreda om den nya rättsliga grunden i artikel III:160 i det konstitutionella fördraget kräver lagändringar och lämna sådana förslag.

I det här sammanhanget skall utredaren dessutom överväga vilka andra vägar, utöver eller i stället för nationella åtgärder, som står till buds för att åstadkomma ett heltäckande regelverk med tydliga rättssäkerhetsgarantier inom FN och EU samt lämna de förslag som bedöms vara lämpliga.

Straffbestämmelsen

Straffbestämmelsen i sanktionslagen gäller, enligt 8 § andra stycket, bl.a. den som bryter mot förbud i förhållande till tredje land i en förordning om ekonomiska sanktioner som har beslutats av EG. För att bestämmelsen skall bli tillämplig i förhållande till nya EG-förordningar krävs dock att dessa antagits med stöd av artiklarna 60 eller 301 i EG-fördraget. Redan i dag finns det, som redan nämnts, ett par EG-förordningar som har sin rättsliga grund i inte bara dessa artiklar utan även i artikel 308 i samma fördrag. Finland, vars lagstiftning på sanktionsområdet liknar den svenska lagstiftningen, har sett över sin lagstiftning av denna anledning. Den finska sanktionslagen har därefter kompletterats med en hänvisning till artikel 308.

Som ovan nämnts har det konstitutionella fördraget kompletterats med särskilda rättsliga grunder som möjliggör sanktioner mot fysiska och juridiska personer, mot grupper och mot enheter som inte är stater. Målgruppen behöver vidare inte ha koppling till något särskilt tredje land. På detta sätt har bakgrunden till varför rådet i vissa fall baserat EG-förordningar på artikel 308 i EG-fördraget synliggjorts. Kompletteringarna i det konstitutionella fördraget är avsedda att kodifiera dessa situationer. Det finns dock inga garantier för att det framtida behovet av sanktionsåtgärder därigenom har uttömmade

reglerats. Artikel 308 har inte spelat ut sin roll utan finns med även i det konstitutionella fördraget (artikel I:18).

Utredaren skall mot denna bakgrund analysera om det finns anledning att komplettera lagrummet med en hänvisning till artikel 308 eller dess motsvarighet i det konstitutionella fördraget, eller om det finns någon bättre lösning. Utredaren skall också överväga om straffbestämmelsen i övrigt är lämpligt utformad. Utredaren skall vidare klargöra vilka lagändringar som måste göras om det konstitutionella fördraget träder i kraft. Utredaren skall lämna förslag till de lagändringar som är påkallade.

Rättssäkerhetsgarantier

Som redogjorts för ovan har användningen av sanktioner ändrat karaktär under de senaste åren, från att tidigare framför allt ha riktats mot stater används de nu allt oftare mot enskilda individer och organisationer. Detta ställer givetvis nya krav på rättssäkerhetsgarantier i förfarandet, särskilt beträffande ekonomiska sanktioner som för den enskilde innebär ett mycket stort ingrepp.

Sverige har under lång tid drivit frågan om ökad rättssäkerhet vid användandet av internationella sanktioner inom både FN och EU. Sverige har t.ex. framgångsrikt verkat för att få fasta procedurer för hur personer skall kunna avföras från sanktionslistor och även varit delaktigt i att möjligheterna till undantag från sanktionerna, t.ex. av humanitära skäl, förbättrats vid såväl FN- som EU-sanktioner. När det gäller arbetet inom EU kan särskilt framhållas att Sverige kontinuerligt arbetar för att EU:s sanktionsinstrument skall förses med tydliga kriterier för vilka som kan komma ifråga för sanktionerna.

Utredaren skall vid utformningen av sina förslag beakta vikten av att förfarandet vid användning av sanktioner som riktar sig mot enskilda tillgodoser högt ställda krav på rättssäkerhet. Utredaren skall därvid särskilt pröva i vilken utsträckning förfarandet kan förenas med en rätt till prövning i domstol, men är givetvis oförhindrad att belysa om rättssäkerhetsaspekter även kan tillvaratas på andra sätt.

Övrigt

Utöver de förtydliganden av uppdraget som ovan nämns under särskilda rubriker, ingår det naturligtvis i uppdraget att analysera och lämna förslag till samtliga de konsekvensändringar i lagen, som det konstitutionella fördraget medför. Det ingår dock inte i uppdraget att, i någon del, lämna förslag till ändring av grundlag eller andra författningar som rör konstitutionella ämnen.

Erfarenheten har visat att sanktionssystemet med sin blandning av internationell och nationell rätt är svårtillgängligt för många. Utredaren skall därför också överväga om systemets funktion kan tydliggöras ytterligare. I det sammanhanget skall utredaren även se över den nuvarande ordningen att regeringen, enligt 15 § sanktionslagen, i Svensk författningssamling skall tillkännage gällande EG-sanktioner. Detta tillkännagivande har i praktiken, p.g.a. många och täta uppdateringar av EG-förordningarna om sanktioner, visat sig svårt att hålla aktuellt.

Vid utförande av uppdraget skall utredaren, i den mån det är möjligt, analysera vilka typer av sanktioner som förväntas komma att beslutas av FN:s säkerhetsråd och EU i framtiden. I de förslag som presenteras skall utredaren också särskilt beakta de nya sanktioner som eventuellt redan under arbetets gång kan förutses. Ändringsförslagen bör även i övrigt syfta till en så flexibel och framåtblickande sanktionslagstiftning som möjligt.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 mars 2006. Utredaren är dock oförhindrad att, om så är lämpligt, redovisa uppdraget genom ett eller flera delbetänkanden och ett slutbetänkande.

(Utrikesdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2006

Kronologisk förteckning

1. Skola & Samhälle. U.
2. Omprövning av medborgarskap. Ju.
3. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. N.
4. Svenska partnerskap – en översikt. Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
5. Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning. Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
6. Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt. En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. UD.
7. Studieavgifter i högskolan. U.
8. Mångfald och räckvidd. U.
9. Kontroll av varor vid inre gräns. Fi.
10. Ett förnyat programkontor. U.
11. Spel i en föränderlig värld. Fi.
12. Rattfylleri och sjöfylleri. Ju.
13. Djurskydd vid hästavel. Jo.
14. Samernas sedvanemarker. Jo.
15. Detaljhandel med nikotinläkemedel. S.
16. Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. Fö.
17. Ny häkteslag. Ju.
18. Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. Fö.
19. Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. Ju.
20. Tonnageskatt. Fi.
21. Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. Ju.
22. En sammanhållen diskrimineringslagstiftning. Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. Ju.
23. Nya skatteregler för idrotten. Fi.
24. Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. S.
25. Arbetslivsresurs. Ett statligt ägt bolag efter sammanslagning av Samhall Resurs AB (publ) och Arbetslivstjänster. N.
26. Sverige som värdland för internationella organisationer. UD.
27. Stöd till hälsobefrämjande tandvård. S.
28. Nya upphandlingsregler 2. Fi.
29. Teckenspråk och teckenspråkiga. Kunskaps- och forskningsöversikt. S.
30. Är rättvisan rättvis? Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. Ju.
31. Anställ unga! U.
32. God sed vid lönebildning – Utvärdering av Medlingsinstitutet. N.
33. Andra vägar att finansiera nya vägar. N.
34. Den professionella orkestermusiken i Sverige. U.
35. Värdepapper och kontrolluppgifter. Fi.
36. För studenterna... – om studentkårer, nationer och särskilda studentföreningar. U.
37. Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. Ju.
38. Vuxnas lärande. En ny myndighet. U.
39. Ett utvidgat miljöansvar. M.

40. Utbildningens dilemma
Demokratiska ideal och andrafierande
praxis. Ju.
41. Internationella sanktioner. UD.

Statens offentliga utredningar 2006

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Omprövning av medborgarskap. [2]
Rattfylleri och sjöfylleri. [12]
Ny häkteslag. [17]
Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. [19]
Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. [21]
En sammanhållen diskrimineringslagstiftning.
Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. [22]
Är rättvisan rättvis?
Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. [30]
Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. [37]
Utbildningens dilemma
Demokratiska ideal och andrafierande praxis. [40]

Utrikesdepartementet

- Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.
En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. [6]
Sverige som värdland för internationella organisationer. [26]
Internationella sanktioner. [41]

Försvarsdepartementet

- Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. [16]
Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. [18]

Socialdepartementet

- Detaljhandel med nikotinläkemedel. [15]
Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. [24]
Stöd till hälsobefrämjande tandvård. [27]
Teckenspråk och teckenspråkiga.
Kunskaps- och forskningsöversikt. [29]

Finansdepartementet

- Kontroll av varor vid inre gräns. [9]
Spel i en föränderlig värld. [11]
Tonnageskatt. [20]
Nya skatteregler för idrotten. [23]
Nya upphandlingsregler 2. [28]
Värdepapper och kontrolluppgifter. [35]

Utbildnings- och kulturdepartementet

- Skola & Samhälle. [1]
Studieavgifter i högskolan. [7]
Mångfald och räckvidd. [8]
Ett förnyat programkontor. [10]
Anställ unga! [31]
Den professionella orkestermusiken i Sverige. [34]
För studenterna...
– om studentkårer, nationer och särskilda studentföreningar. [36]
Vuxnas lärande. En ny myndighet. [38]

Jordbruksdepartementet

Djurskydd vid hästavel. [13]

Samernas sedvanemarker. [14]

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Ett utvidgat miljöansvar. [39]

Näringsdepartementet

Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning
i hela landet. [3]

Svenska partnerskap – en översikt.

Rapport 1 till Organisations-
utredningen för regional tillväxt. [4]

Organisering av regional utvecklingspolitik
– balansera utveckling och förvaltning.

Rapport 2 till Organisationsutredning-
en för regional tillväxt. [5]

Arbetslivsresurs.

Ett statligt ägt bolag efter sammanslag-
ning av Samhall Resurs AB (publ) och
Arbetslivstjänster. [25]

God sed vid lönebildning – Utvärdering av
Medlingsinstitutet. [32]

Andra vägar att finansiera nya vägar. [33]