



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Linda Tydén

Ekonomiska sanktioner och svartlistning i EU:s regi

Examensarbete
20 poäng

Handledare
Docent Helén Örnemark Hansen

Ämnesområde
Straffrätt
Termin
VT 2003

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| SAMMANFATTNING | 1 |
| FÖRORD | 3 |
| FÖRKORTNINGAR | 4 |
| 1 INLEDNING | 5 |
| 1.1 Bakgrund | 5 |
| 1.1.1 Problemställning | 6 |
| 1.1.2 Syfte och frågeställning | 7 |
| 1.1.3 Metod och material | 7 |
| 1.1.4 Avgränsning | 8 |
| 1.1.5 Disposition | 8 |
| 1.1.6 Definitioner | 9 |
| 1.1.6.1 EG/EU | 9 |
| 1.1.6.2 Ekonomiska sanktioner | 9 |
| 1.1.7 Kort om EU | 10 |
| 1.1.7.1 Första pelaren | 10 |
| 1.1.7.2 Andra pelaren | 11 |
| 1.1.7.3 Tredje pelaren | 12 |
| 2 FN OCH SANKTIONER | 13 |
| 2.1 Inledning | 13 |
| 2.2 Smart sanctions | 14 |
| 2.2.1 FN-resolution 1267 | 15 |
| 2.2.2 FN-resolution 1333 | 16 |
| 2.2.3 FN-resolution 1390 | 17 |
| 2.2.4 FN-resolution 1373 | 18 |
| 2.2.4.1 Sanktionskommitténs arbetsmetoder | 19 |
| 2.2.4.2 Omprövning av FN-sanktioner | 20 |
| 2.3 En kvalitativ förändring av FN: s sanktionssystem | 21 |
| 3 EU OCH SANKTIONER | 23 |
| 3.1 Inledning | 23 |
| 3.2 Gemensamma ståndpunkter och förordningar | 23 |
| 3.2.1 FN-resolutioner och artikel 301 EGF | 25 |
| 3.3 EU-sanktioner om frysning av ekonomiska tillgångar | 26 |
| 3.3.1 Rådets förordning (EG) nr 337/2000 | 26 |
| 3.3.2 Rådets förordning (EG) nr 467/2001 | 26 |
| 3.3.3 Rådets förordning (EG) nr 881/2002 | 27 |
| 3.3.4 Rådets förordning (EG) nr 2580/2001 | 28 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 3.3.5 | Ekonomiska sanktioner och den svenska rättsordningen | 29 |
| 3.3.5.1 | Mall över frysningsreglerna | 30 |
| 3.4 | Omprövning av EU-sanktioner | 31 |
| 3.4.1 | EU-sanktioner och EG-domstolen | 32 |
| 3.4.2 | Pågående domstolsförfarande | 32 |
| 3.5 | Smart sanctions i EU:s regi | 33 |
| 4 | EU-SANKTIONER OCH GILTIGHETEN UNDER EG-FÖRDRAGEN | 35 |
| 4.1 | Inledning | 35 |
| 4.2 | Straff eller administrativ åtgärd? | 36 |
| 4.2.1 | Straffrätt och den tredje pelaren – Historik | 37 |
| 4.2.2 | Aktuellt straffrättsligt samarbete | 38 |
| 4.2.2.1 | Handlingsplanen efter den 11 september 2001 | 40 |
| 4.2.3 | Straffrättsliga sanktioner och den första pelaren | 41 |
| 4.3 | EG-domstolen och rättskällor | 42 |
| 4.3.1 | EG-domstolen och tolkningsmetoder | 43 |
| 4.4 | Artikel 301 EGF och 308 EGF | 44 |
| 4.4.1 | Rådets praxis | 44 |
| 4.4.2 | EG-domstolens praxis | 46 |
| 4.4.3 | Internationella förpliktelser | 47 |
| 4.4.4 | Artikel 308 EGF | 48 |
| 4.5 | Analys | 49 |
| 5 | EU-SANKTIONER OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER | 53 |
| 5.1 | Inledning | 53 |
| 5.2 | FN och mänskliga rättigheter | 54 |
| 5.3 | Rättsprinciper och EU | 55 |
| 5.3.1 | EU och mänskliga rättigheter | 56 |
| 5.3.1.1 | EG-domstolens praxis | 56 |
| 5.4 | Europakonventionen om mänskliga rättigheter | 57 |
| 5.4.1 | Europadomstolen och EG-rätten | 58 |
| 5.4.2 | EG-rättens företrädare? | 59 |
| 5.5 | Aktuella rättighetsprinciper vid frysning av ekonomiska tillgångar | 60 |
| 5.5.1 | Äganderätten | 60 |
| 5.5.2 | Rätten till domstolsprövning | 61 |
| 5.5.2.1 | Civila rättigheter | 61 |
| 5.5.2.2 | Anklagelse för brott | 62 |
| 5.5.3 | EU medlemsstaternas skyldigheter inför EMKR och rätten till domstolsprövning | 63 |
| 5.6 | Analys | 64 |
| 5.6.1 | Äganderätten | 64 |
| 5.6.2 | Rätten till domstolsprövning | 65 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 5.6.3 | Förhållandet FN-stadgan, Europakonventionen och EG-rätt | 67 |
| 6 | SLUTSATSER OCH SLUTDISKUSSION | 69 |
| 6.1 | EU-sanktioner och giltigheten under EG-fördragen | 69 |
| 6.2 | Slutdiskussion | 71 |
| | LITTERATURFÖRTECKNING | 73 |
| | Artiklar | 73 |
| | RÄTTSFALLSFÖRTECKNING | 77 |
| | EG-domstolen | 77 |

Sammanfattning

Terrorattackerna som riktades mot USA den 11 september 2001 medförde att det internationella samarbetet mot terrorism intensifierades. Som ansvariga för attentaten utpekades Usama bin Ladin och nätverket al-Qaida. I syfte att förhindra möjligheterna att finansiera ytterligare terroristaktiviteter beslutade både FN och EU att genomföra sanktionsåtgärder gällande frysning av ekonomiska tillgångar tillhörandes Usama bin Ladin, al-Qaida och talibanregimen samt personer och organisationer som associerades med dessa. Bland dem som pekades ut som associerade med terroristverksamhet och som följaktligen fick sina ekonomiska tillgångar spärrade fanns tre svenska medborgare.

Bestämmelserna om att frysa ekonomiska tillgångar har sin bakgrund och orsak i beslut som fattats av FN: s säkerhetsrådet. FN-besluten har senare genomförts inom ramen för den tredje respektive den första pelaren i EU och har därigenom blivit direkt tillämpliga som svensk lag. Till bestämmelserna har s.k. sanktionslistor med namn över vilka som skall bli föremål för åtgärder upprättats. Det finns inga kriterier för vad som krävs för att någon skall omfattas av listorna och listorna har fattats utan någon materiell prövning.

De ekonomiska sanktionerna som riktades mot de tre svenskarna är s.k. smart sanctions. Ekonomiska sanktioner är ett viktigt utrikespolitiskt medel och har tidigare använts mot stater, regeringar eller officiella statsrepresentanter. Sanktionerna som aktualiserades efter den 11 september 2001 skiljer sig emellertid från föregående åtgärder eftersom de kan riktas direkt mot enskilda individer som inte kan knytas till en särskild stat eller regering. Sanktionerna representerar därför en kvalitativ policyförändring av både FN: s och EU: s sanktionssystem.

Ett flertal sanktioner har införts inom EU genom åren. Några av dem vilar på FN-rättsliga beslut och vissa har enbart genomförts inom EU och har enbart som syfte att driva EU-rättsliga mål.

EU-sanktionerna riktade mot misstänkta terrorister och med dessa associerade har genomförts i form av pelaröverskridande beslut. Målen för sanktionerna uppställs i den andra pelaren och medlen i den första pelaren. Den andra pelaren omfattar utrikes och säkerhetspolitiska områden, men i den mån ett beslut under den andra pelaren omfattar kapitalmarknaden, så kan åtgärder vidtas inom den första pelaren med hjälp av artikel 60 EGF och artikel 301 EGF.

Det har uppstått en rättsvetenskaplig debatt om huruvida EU-sanktionerna om frysning av misstänkta terroristers ekonomiska tillgångar kan anses rymmas under EG-fördragen. De som är positiva till EU-sanktionerna ser bekämpningen av terrorism som ett av de mål som faller inom

gemenskapens intresse. Kritikerna i sin tur menar att gemenskapsrätten har som syfte att reglera kapitalmarknaden och åtgärder som kan riktas mot individer i syfte att bekämpa terrorism faller utanför tillämpningsområdet för EG-fördragen. Dyliga åtgärder bör falla inom respektive medlemsstats ansvarsområde varför det lämpligare att sanktionerna omfattas av det straffrättsliga samarbetet under den tredje pelaren.

Sanktionerna har även ifrågasatts utifrån rättsäkerhetsargument, närmast äganderätten och rätten till domstolsprövning i Europakonventionen för mänskliga rättigheter.

Den som ytterst tolkar EU-sanktionerna och bedömer deras giltighet under EG-fördragen är EG-domstolen. Domstolen företar vanligen en abstrakt och teleologisk prövning. Tillämpliga rättskällor är utöver fördragen även andra folkrättsliga källor. Då sanktionerna grundas på beslut som fattas inom FN kan dessa och FN-stadgan tillmätas betydelse vid en bedömning. Vilken betydelse de FN-rättsliga besluten kommer att få vid EG-domstolens bedömning får betraktas som oklart i dagsläget.

Förord

Inledningsvis vill jag rikta ett stort tack till dem som har hjälpt mig och uppmuntrat mig under arbetets gång.

Framförallt vill jag rikta ett stort tack till min handledare Helén Örnemark Hansen, Advokat Thomas Olsson, min familj och Niklas.

Lund 2003-09-07

Förkortningar

| | |
|------|--|
| EG | Europeiska Gemenskapen |
| EGT | Europeiska gemenskapernas officiella tidning |
| EMRK | Europakonventionen för mänskliga rättigheter |
| EU | Europeiska Unionen |
| EUF | Europeiska Unionens fördrag |
| FN | Förenta Nationerna |
| GUSP | Gemensam Utrikes och Säkerhetspolitik |
| RF | Regeringsformen |
| SvJT | Svensk Juridisktidskrift |

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den 11 september 2001 kapades fyra flygplan och störtades mot World Trade Center i New York, försvarshögkvarteret Pentagon i Washington DC och Pennsylvania. Efterföljande utredningar visade att terrorister låg bakom attentaten och som ansvariga för attentaten utpekades den extremistiska ledaren Usama bin Ladin och nätverket al-Qaida.¹

Terrordåden utgjorde en unik händelse i världshistorien. Attackerna förklarades utgöra angrepp på öppna, demokratiska och multikulturella samhällen och FN betraktade dem som ett hot mot den internationella freden och säkerheten.²

Terrorattackerna resulterade i en bred uppslutning i kampen mot terrorism. Särskild uppmärksamhet riktades mot att förhindra finansiering av terrorism då utredningarna som följde efter terrorattackerna visade att gärningarna inte hade varit möjliga att genomföra utan ett omfattande finansiellt stöd. Både FN och EU fungerade som drivande krafter i arbetet och sanktionsåtgärder genomfördes gällande frysning av ekonomiska tillgångar tillhörandes Usama bin Ladin, den dåvarande talibanregimen, al-Qaida samt personer och organisationer som associerades med dessa.³

Sanktionerna som upprättades av FN och EU innehöll krav som förbjöd de personer och organisationer som omfattades av reglerna från att använda sina ekonomiska tillgångar. Det blev dessutom förbjudet att ställa några ekonomiska tillgångar till de utpekade personernas förfogande. Särskilda namnlistor upprättades och bifogades till både de FN- och EU-rättsliga reglerna över vilka som skulle omfattas av sanktionsbestämmelserna. Listorna upprättades utan någon föregående materiell prövning och innehöll ingen närmare information om varför de personer som fördes upp på sanktionslistorna inte skulle få disponera över sina tillgångar.⁴

Föreningen **al-Barakaat International Foundation** är en av de organisationer som har misstänkts för att med ekonomiska medel stödja taliban regimen och al-Qaida och som följaktligen omfattas av de FN-rättsliga och EU-rättsliga namnlistorna. Föreningen är en internationell ideell verksamhet och fungerar som en informell bank i arabvärlden. Anledningen till att föreningen kopplats samman med terroristverksamhet hör samman med att en mindre procentandel av alla al-Barakaats

¹ Kruse Anders, "Brännpunkt", Svenska Dagbladet 2001-12-08.

² Bulletin EU 10-2001. 1.6.81.

³ Se ex. FN-resolution 1267, 1333 och EGF 467/2001.

⁴ Pressmeddelande 2002-01-22, "Regeringen begär omprövning av FN: s sanktionslista".

transaktioner betalas i kommission till en bank i Förenade Arab Emiraten, vilken av USA misstänks vara kopplad till al-Qaida nätverket.⁵

Ett antal personer som är aktiva inom organisationen har även pekats ut som personligen misstänkta för samröre med terrorister. Tre av dessa, Abdirasik Aden, Ahmed Ali Yussuf och Abdulaziz Ali, arbetade vid tiden för terrorattackerna för al-Barakaats verksamhetsgren i Sverige och är alla tre svenska medborgare. Efter den 11 september fördes de tre svenskarna upp på både FN:s och EU:s sanktionslistor. Sanktionerna hävdades gentemot två av svenskarna efter ca nio månader. Ahmed Ali Yussuf omfattas dock fortfarande av både FN:s och EU:s sanktionsåtgärder och det är i dagsläget oklart om och när sanktionerna kan hävas.⁶

1.1.1 Problemställning

Ekonomiska sanktioner är ett viktigt utrikespolitiskt instrument inom både FN och EU. Ekonomiska sanktioner har tidigare använts mot stater, regeringar, offentliga tjänstemän samt mot militanta rörelser. Sanktionerna som riktats mot al-Qaida och med dessa associerade skiljer sig emellertid från tidigare åtgärder då de kan riktas direkt mot enskilda individer som saknar anknytning till en särskild stat eller territorium.⁷

Att frysa en enskild individs alla ekonomiska tillgångar med motiveringen att de associeras med terroristverksamhet är en mycket ingripande åtgärd. Det innebär ett kraftigt ingrepp i de utpekade personernas ekonomiska liv och är dessutom socialt stigmatiserande eftersom det faktum att en person omfattas av sanktionsåtgärder implicerar att de avsiktligt eller oavsiktligt är delaktiga i kriminell verksamhet.⁸

I Sverige har de tre svenskarnas situation väckt mycket uppmärksamhet och ekonomiska sanktioner gällande frysning av ekonomiska tillgångar har diskuterats ingående i både riksdag och media. Mycket av uppmärksamheten lade sig efter det att sanktionerna hävdades gentemot två av svenskarna. De problem som diskuterats gällande ekonomiska sanktioner riktade mot enskilda individer är dock fortfarande aktuella då reglerna om

⁵ Det krävs således inte att någon är direkt kopplad till terrorister för att en organisation eller person skall kunna pekats ut som associerad med terroristverksamhet, utan det är fullt tillräckligt med en indirekt misstanke. Se artikel av Andersson Torbjörn, Cameron Iain och Nordback Kenneth, EU Blacklisting: The renaissance of Imperial power, but on a global scale”, European Business Law Review, 2003, Kluwer Law International, s. 111.

⁶ Svenskarna avfördes från EU:s sanktionslistor efter Kommissionens förordning 1580/2002. 4 september 2002.

⁷ Andersson Torbjörn, Cameron Iain och Nordback Kenneth, EU Blacklisting s. 114. Österdahl Inger, “FN sanktioner och mänskliga rättigheter *eller* hur kunde det bli på detta viset?” SvJT 2002, s. 898 ff. Koutrakos Panos. s. 51.

⁸ Cameron Iain, “Targeted sanctions and legal safeguards”, Report to the Swedish foreign office on legal safeguards and targeted sanctions, October 2002, s. 99 ff.
www.jur.uu.se/sii/index.html

frysning av ekonomiska tillgångar finns kvar och då den tredje svensken fortfarande omfattas av sanktionsåtgärder.⁹

1.1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är att utifrån ett straffrättsligt perspektiv analysera de EU rättsliga sanktionerna om frysning av misstänkta terroristers tillgångar och med dessa associerade. Vidare skall de EU-rättsliga sanktionerna placeras i ett internationellt sammanhang genom att belysa förhållandet mellan ekonomiska sanktioner och folkrätt, EU-rätt samt nationell straffrätt.

Utifrån ovan uppställda syfte skall frågan om EU-sanktionerna är giltiga i förhållande till EG-rätten besvaras.

Frågan om huruvida ekonomiska sanktioner avseende frysning av ekonomiska tillgångar är giltiga under EG-rätten skall besvaras genom två frågor:

- 1 Bör sanktionerna om frysning av ekonomiska tillgångar beslutas med stöd av den första pelaren eller den tredje pelaren?
- 2 Hur förhåller sig EU-sanktionerna till de rättsäkerhetsprinciper som skall respekteras inom EU-samarbetet?

1.1.3 Metod och material

Metodisk sett kan uppsatsen delas in i två delar. Den första delen skisserar upp det juridiska ramverk inom vilket sanktionsåtgärderna har beslutats. Ramverket fungerar som en grund för den följande utredningen.

Uppsatsens andra del fokuserar på principiella frågeställningar angående bruket av ekonomiska sanktioner inom ramen för EU-samarbetet. Utredningen kommer att delas in i två avsnitt. Det första placerar tonvikten på utrymmet för ekonomiska sanktioner inom den första respektive den tredje pelaren. Det andra fokuserar på EU-sanktioner och relationen till mänskliga rättigheter.

Det har publicerats förhållandevis mycket litteratur och artiklar gällande ekonomiska sanktioner. Riktade ekonomiska sanktioner har även varit föremål för diplomatiska och akademiska konferenser, se exempelvis Bonn-Berlin processen, Interlaken och Stockholmsprocessen.¹⁰ Ekonomiska sanktioner som riktas direkt mot enskilda individer är emellertid en ny företeelse varför materialet är något begränsat.

Uppsatsen baseras därför i huvudsak på tidskriftsartiklar, relevanta rättsakter samt litteraturstudier.

⁹ Målet gällande Ahmed Yussuf T-306-01 kommer att tas upp till prövning vid EG-domstolen hösten 2003.

¹⁰ www.smartsanctions.se

1.1.4 Avgränsning

De tre svenskarnas situation har fungerat som en katalysator för den svenska debatten om internationella ekonomiska sanktioner och utgör därför en naturlig utgångspunkt och inspirationskälla för den följande framställningen. Deras situation är vidare lämplig som utgångspunkt då FN:s och EU:s sanktionsåtgärder konkretiseras och potentiella problem illustreras. Det bör dock poängteras att avsikten med uppsatsen *inte* är att utreda svenskarnas situation specifikt eller att analysera vilka omständigheter som talar för att de utpekade svenskarna bör/borde vara föremål för sanktionsåtgärder eller inte. I uppsatsen skall principiella frågor analyseras och frågan om deras eventuella skuld faller utanför uppsatsens syfte.

Besluten om särskilda restriktiva åtgärder mot personer och enheter, misstänkta för samröre med terrorister spänner över flera olika rättsområden och aktualiserar frågor med anknytning till straffrätt, konstitutionell rätt, EU-rätt samt folkrätt. Att analysera de frågeställningar som har uppstått inom alla dessa rättsområden är naturligtvis en mycket omfattande uppgift och på grund av begränsningar i tid och utrymme är en avgränsning nödvändig.

Fokus i den följande framställningen skall placeras på genomförandet av ekonomiska sanktioner inom ramen för EU-samarbetet. Framställningen inriktas framförallt på frågor om vilket utrymme det finns för att införa kontroversiella sanktionsåtgärder inom EU samt frågor om skyddet för misstänkta individers mänskliga rättigheter.

Uppsatsen är skriven utifrån ett straffrättsligt perspektiv i syfte att begränsa uppsatsens innehåll. Vidare är det en lämplig infallsvinkel i förhållande till uppsatsens problemställning. Genom att utgå ifrån ett straffrättsligt perspektiv blir reglernas giltighet under EU-systemet samt skyddet för enskilda individers mänskliga rättigheter en naturlig del av framställningen.

Frågan om huruvida sanktionerna skall anses vara effektiva kommer inte att behandlas i uppsatsen. Att avgöra reglernas effektivitet är en alltför omfattande uppgift som inte ryms inom ramen för ett examensarbete. Några personliga åsikter angående reglernas effektivitet kommer dock att framföras i uppsatsens avslutande kapitel. Det bör dock observeras att det är personliga åsikter och inte några slutgiltiga svar.

1.1.5 Disposition

I *kapitel ett* redogörs bakgrunden till besluten om frysning av ekonomiska sanktioner. Vidare presenteras EU:s struktur och pelarsystemet samt diverse definitioner som kommer att användas i uppsatsen.

I *kapitel två och tre* presenteras den FN-rättsliga och EU-rättsliga grunden för besluten om sanktioner och deras genomförande. Redogörelsen kommer

att utgöra en bas för den följande framställningen och illustrerar det internationella sammanhang vari reglerna har upprättats.

I *kapitel fyra* redogörs EU:s lagstiftningsutrymme inom den tredje respektive den första pelaren. Kapitlet avslutas med en analys angående de ekonomiska sanktionernas giltighet under EU-systemet.

I *kapitel fem* redovisas vilket skydd mänskliga rättigheter erhåller inom det internationella samarbetet och då främst inom det EU-rättsliga samarbetet. Kapitlet avslutas med en analys om huruvida EU kan anses respektera mänskliga rättigheter vid genomförandet av ekonomiska sanktioner.

I *kapitel sex* summeras slutsatserna från de två föregående kapitlen och egna åsikter angående de EU-rättsliga sanktionerna och deras effektivitet framförs.

1.1.6 Definitioner

1.1.6.1 EG/EU

I uppsatsen kommer uttrycken EU-rätt samt EG-rätt användas parallellt för att beskriva det europeiska samarbetet. Valet av två uttryck är lämpligt då respektive regelsystem innebär särskilda förpliktelser och konsekvenser. Vilken samarbetsform som rättsakter emanerar ifrån har således betydelse för vilken effekt en rättsakt får inom medlemsstaterna.¹¹

Uttrycket EG-rätt kommer att användas för att beteckna EG-fördrag och rättsakter som beslutas under EG-fördragen. Begreppet EU-rätt åsyftar det europeiska samarbetet i sin helhet och rättsakter som inte härrör från EG-fördragen.¹²

1.1.6.2 Ekonomiska sanktioner

Begreppet ekonomiska sanktioner förekommer i ett flertal olika sammanhang. När det används i en utrikespolitisk kontext anses det vanligen omfatta påtryckningar mot en stat eller grupper av stater genom embargo, bojkotter och blockader. Frysning av ekonomiska tillgångar omfattas även av begreppet ekonomiska sanktioner.¹³

Inom både EU och FN anses ekonomiska sanktioner vara ett viktigt utrikespolitisk verktyg för att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Möjligheten att införa ekonomiska sanktioner har ansetts vara instrumental för att uppfylla den Europeiska Unionens målsättningar samt för att

¹¹ Bernitz Ulf och Kjellgren Anders, "Europarättens grunder", Norstedts juridik AB, Stockholm 1999, s. 32.

¹² Bernitz Ulf och Kjellgren Anders, "Europarättens grunder", s. 32.

¹³ Koutrakos Panos, "Trade, foreign policy and defence in EU Constitutional Law. The legal regulation of sanctions, exports of dual-use goods and armaments." Hart publishing, Oxford-Portland, 2001, s. 68 ff.

förtydliga Unionens identitet på den internationella arenan. EU upprätthåller idag sanktioner mot ca 10 stater. EU-rättsliga sanktioner baseras ofta på sanktioner som ursprungligen upprättats inom FN, men det finns även sanktioner som enbart är avsedda att tillvarata EU:s målsättningar och syften.¹⁴

Ekonomiska sanktioner har traditionellt riktats mot tredje stater och mot beväpnade grupper som är aktiva på deras territorium. Under senare år har olika typer av finansiella sanktioner föredragits, där åtgärder i första hand riktas mot officiella statsrepresentanter och statliga organisationer. Genom att begränsa den målgrupp som kan omfattas av sanktionsåtgärder har man försökt att effektivisera sanktionerna samt att begränsa de humanitära kostnaderna.¹⁵

Ekonomiska sanktioner har blivit föremål för diskussioner om huruvida de bör betraktas vara effektiva utrikespolitiska medel. Inga slutsatser har dock framförts, vilket troligtvis kan förklaras utifrån metodologiska problem. Målsättningarna för ekonomiska sanktioner kan variera och syftet med en sanktion kan exempelvis vara att försvaga ett objekt, att övertala en stat om att förändra sitt beteende, att straffa ett objekt eller att visa sina allierade att de ger dem ett aktivt stöd. Det har vidare visats vara svårt att avgöra sanktioners effektivitet eftersom bedömningen är beroende av hur framgångar mäts.¹⁶

1.1.7 Kort om EU

Samarbetet inom den Europeiska Unionen har gradvis förändrats sedan upprättandet av den Europeiska kol och stålgemenskapen 1951. Unionens ansvarsområde har utvidgats och samarbetet har intensifierats. EU har idag en relativt komplex struktur. Samarbetet inom Unionen beskrivs ofta som uppdelat i tre olika pelare, vilka binds samman av ett ramverk bestående av gemensamma institutioner samt även vissa gemensamma grundläggande bestämmelser. Samarbetsformerna varierar mellan de tre pelarna. Den första pelaren kännetecknas av överstatlighet och den andra och tredje pelaren kännetecknas av mellanstatligt samarbete.¹⁷

1.1.7.1 Första pelaren

Den första pelaren utgör själva grunden för samarbete inom EU. Inom pelaren ryms EG, vilken grundades genom upprättandet av EG-fördraget

¹⁴ Andersson, Cameron and Nordback, s. 112. Se även EU sanktionerna riktade mot Zimbabwe, GUSP 2002/145, 18 februari 2002.

¹⁵ Österdahl Inger, "FN-sanktioner och mänskliga rättigheter *eller* hur kunde det bli på detta viset?" SvJT 2002 s. 898. Sanktioner som riktas direkt mot enskilda personer kallas för smart sanctions, targeted sanctions eller designer sanctions. En utförligare redogörelse presenteras i kapitel 2.2.

¹⁶ Koutrakos s 51f.

¹⁷ Bernitz Ulf och Kjellgren Anders, "Europarättens grunder" s. 27.

1957, (Romfördraget).¹⁸ Kärnan i EG består av den gemensamma marknaden samt den inre marknaden, EGF artikel 2-4. Den inre marknaden definieras vanligen som ett område utan inre gränser med fri rörlighet för personer, varor, tjänster och kapital i enlighet med fördragets bestämmelser, artikel 14.2 EGF. Den gemensamma marknaden omfattar även gemensam jordbrukspolitik, gemensam transportpolitik, ett regelsystem mot snedvridning av konkurrensen samt regler avseende lämplig harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning.¹⁹

Genom EG-fördragen har medlemsstaterna i EU överlåtit kompetens till EG för ett gemensamt utövande. EG är en internationell organisation samtidigt som det finns överstatliga inslag. EG betecknas ofta som en institution sui generis, dvs. en institution som är unik i sitt slag.²⁰

Egentlig normgivningsmakt existerar i princip enbart inom den första pelaren. De gemenskapsrättsliga normerna kan binda enskilda rättssubjekt i medlemsstaterna och gemensamt beslutade normer kan få företräde framför nationell lagstiftning. Rättsakterna inom den första pelaren faller inom EG-domstolens kompetensområde.²¹

Enligt legalitetsprincipen i artikel 5 EUF, skall EU: s institutioner utöva sina befogenheter i enlighet med fördragen. Om gemenskapen överskrider sin befogenhet kan det få till följd att en rättsakt ogiltigförklaras. Eventuella beslut om en rättsakts ogiltighet i förhållande till EG-fördragen fattas ytterst av EG-domstolen.²²

1.1.7.2 Andra pelaren

Den andra pelaren omfattar EU: s gemensamma utrikes och säkerhetspolitik, (GUSP).²³ Samarbetet inom den andra pelaren täcker alla utrikespolitiska frågor som är av allmänt intresse och omfattar exempelvis EU: s förhållande till länderna utanför EU samt samordningen av EU: s

¹⁸Fördraget har sedan byggts ut successivt genom både Maastricht- och Amsterdamfördragen.

¹⁹ Bernitz Ulf och Kjellgren Anders "Europarättens grunder" s. 28.

²⁰ Sui generis= av sitt eget slag.

Melin Mats, Schäder Göran, "EU: s konstitution. Maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna". Femte upplagan, Norstedts juridik, Stockholm 2001. s. 11.

²¹ Efter införandet av Amsterdamfördragen är EG-domstolen även behörig att pröva vissa rättsakter som beslutas inom den tredje pelaren. Beslut fattade under den andra pelaren omfattas inte av EG-domstolens kompetens. Bernitz Ulf och Kjellgren Anders "Europarättens grunder" s. 28.

²² Bernitz Ulf och Kjellgren Anders "Europarättens grunder" s. 101.

²³ Grunden för samarbetet inom den andra pelaren utarbetades 1986 i samband med upprättandet av Enhetsakten. Samarbetet utvecklades därefter ytterligare i samband med Maastrichtfördraget 1992. Den nuvarande strukturen av den andra pelaren uppkom i samband med Amsterdamfördraget, då regelverket förtydligades och omarbetades. Inga genomgripande förändringar genomfördes dock och samarbete inom den andra pelaren är fortfarande mellanstatligt till sin karaktär. Se Bernitz Ulf och Kjellgren Anders "Europarättens grunder" s. 29.

agerande inom internationella organisationer. Syftet med samarbetet inom GUSP är att uppnå en koordinerad utrikes och säkerhetspolitik. Utanför faller områden som omfattas av den första pelaren, t.ex. handelspolitik och bistånd.²⁴

Målet för arbetet inom GUSP är att skydda den Europeiska Unionens gemensamma värden och grundläggande intressen, oberoende och integritet i överensstämmelse med grundsatserna i FN-stadgan, att stärka Unionens säkerhet, att bevara freden och stärka internationell säkerhet, att främja demokratin och rättsstatsprincipen samt respekten för de mänskliga rättigheterna, artikel 11 EUF.

1.1.7.3 Tredje pelaren

Den tredje pelaren inrättades genom Maastrichtfördraget. Pelaren omfattade då samarbete mellan medlemsstaterna i frågor gällande rättsväsendet, inre ordning såsom gränskontroll, asyl, invandringspolitik samt polissamarbete. Vid Amsterdamfördragets införande förändrades tredjepelarsamarbetet genomgripande. Asyl och invandringspolitik och andra frågor gällande fri rörlighet för personer flyttades till den första pelaren. Kvar i tredje pelaren finns idag det straffrättsliga och polisiära samarbetet, artikel 29-42 EUF.²⁵

Efter införandet av Amsterdamfördragen förklaras att målsättningen med arbetet inom den tredje pelaren är att medborgarna i EU skall ges en hög säkerhet inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom förebyggande och bekämpande av brottslighet, se artikel 29 EUF. Högprioriterade områden är organiserad brottslighet, narkotikahandel och terrorism.²⁶

Samarbetet inom den tredje pelaren är av mellanstatlig karaktär, dvs. det är fråga om samarbete mellan suveräna stater och någon egentlig beslutskompetens har inte överförs till Unionen. Rättsakter som beslutas med stöd av den tredje pelaren har därför inte bindande verkan i förhållande till enskilda rättssubjekt i medlemsstaterna.²⁷

²⁴ GUSP-handbok – inför ordförandeskapet i EU våren 2001, s. 5.

EU: s beslut om ekonomiska sanktioner är dock ett speciellt område eftersom besluten dels betraktas som utrikespolitiska frågor som kan föranleda att åtgärder vidtas inom ramen för GUSP. Dels anses besluten omfattas av samarbetet under den första pelaren eftersom frysning av ekonomiska tillgångar berör kapitalmarkanden. Se vidare kapitel 3.2.

²⁵ Bernitz Ulf och Kjellgren Anders "Europarättens grunder" s. 30.

²⁶ Bernitz Ulf och Kjellgren Anders "Europarättens grunder" s. 30.

²⁷ Om exempelvis straffrätt skall omfattas av samarbetet i den första pelaren krävs det att det står uttryckligen i fördragsbestämmelserna eller att medlemsstaterna överläter en sådan kompetens till gemenskapen att fatta dylika beslut. Se Bernitz Ulf och Kjellgren Anders "Europarättens grunder" s. 27.

2 FN och sanktioner

2.1 Inledning

” Vi har blivit anklagade för det värsta brott man kan tänka sig – att vara terrorister. Och vi är dömda globalt. På en lista på internet med Usama bin Ladin överst står mitt namn längre ner. Vi har blivit brännmärkta för resten av livet. Vem erbjuder en tidigare misstänkt på den listan ett arbete?”

Abdirasik Aden²⁸

Internationellt samarbete har under många år betraktas som en nödvändig förutsättning i kampen mot den internationella terrorismen. FN har p.g.a. sin ställning som ett internationellt och ledande politiskt organ naturligt intagit en samordnande roll i det internationella samarbetet mot terrorism.²⁹

Mycket av det tidigare arbetet inom FN har inriktats på att sammanställa definitioner och lagar med stor räckvidd. Politiska och ideologiska motsättningar har dock försvårat genomförandet av dylika regler, varför arbetet har inriktats på att reglera aktiviteter som förekommer i samband med den företeelse som skall förhindras. Inom området för bekämpning av terrorism har bestämmelser införts med målsättningen att förhindra möjligheterna att finansiera terroristaktiviteter. Exempelvis, så har en konvention om frysning av terroristers ekonomiska tillgångar sammanställts och FN: s säkerhetsråd har antagit diverse resolutioner med målsättningen att förhindra möjligheterna att finansiera terroristverksamhet.³⁰

Sanktionerna som riktades mot de tre svenskarna har sin orsak och bakgrund i resolutioner som upprättades av Säkerhetsrådet. FN-sanktionerna har senare verkställts genom EU: s beslutsinstanser och har därefter även blivit direkt tillämpliga i Sverige. EU-sanktionerna går således tillbaka till de beslut som har fattas inom FN och för att få en helhetsbild av de EU-rättsliga sanktionerna är det nödvändigt att studera FN: s sanktioner om frysning av ekonomiska tillgångar närmare.³¹

I följande kapitel skall relevanta FN-rättsliga resolutioner angående ekonomiska sanktioner presenteras. Redogörelsen är avsedd att ge en

²⁸ Uttalande av Abdirasik Aden under Palmecentrets seminarium ”Ett år utanför lagen”. Se artikel av Tamas Gellert, ”Folkrätten har missbrukats av FN och EU”, 2002-12-12, <http://www.palmecenter.se>

²⁹ Skrivelse 2001/02:54.

³⁰ Se exempelvis FN-resolution 1267, 1333, 1390 samt 1373.

³¹ Se exempelvis rådsförordning (467/2001) och (881/2002).

bakgrund till de EU-rättsliga sanktionerna samt att illustrera de europarättsliga sanktionernas anknytning till folkrätt.

2.2 Smart sanctions

FN:s beslut om att inrätta ekonomiska sanktioner baseras på FN-stadgan. Enligt artikel 24 FN-stadgan har FN:s Säkerhetsråd det primära ansvaret för att upprätthålla fred och säkerhet i världen och skall enligt artikel 39 FN-stadgan besluta huruvida en situation skall anses utgöra ett brott eller ett hot mot den internationella freden. När en situation bedöms vara ett hot mot fred och säkerhet, så kan Säkerhetsrådet förplikta medlemsstaterna i FN att vidta provisoriska åtgärder enligt artikel 40 FN-stadgan, icke militära åtgärder enligt artikel 41 FN-stadgan, dvs. s.k. *sanktioner*, eller slutligen militära åtgärder enligt artikel 42 FN-stadgan. Säkerhetsrådet uttrycker ofta inte explicit vilken artikel i FN-stadgan ett beslut baseras på, utan hänvisar enbart till att åtgärder vidtas i enlighet med kapitel VII FN-stadgan.³²

Icke militära åtgärder eller s.k. sanktioner, kan utgöra en mängd olika typer av åtgärder och sanktionsobjekten varierar beroende på vilken typ av åtgärd som föranstaltas. Sanktioner kan riktas mot stater, exempelvis i form av handelsembargo eller bojkotter. Sanktionsobjektet kan även vara mer begränsat och kan t.ex. utgöra en särskild handelsvara eller enskilda individer som pekats ut särskilt.³³ Den sistnämnda typen av sanktioner benämns vanligen som *smart sanctions*, *designer sanctions*, eller *targeted sanctions*. (I det följande kommer begreppen ”smart sanctions” och den svenska översättningen ”riktade sanktioner” att användas.) Det finns ingen allmänt accepterad definition av vilka typer av åtgärder smart sanctions inbegriper. Begreppet anses dock vanligen omfatta olika typer av ekonomiska sanktioner som *frysning av ekonomiska tillgångar*, *förbud och begränsning av tillgången till en utländsk marknad*, *förbud av kredit och bistånd* och *handelsembargo för vapen och lyxvaror*.³⁴

FN har under de senaste åren tillämpat smart sanctions i allt större utsträckning. Övergången förklaras med att ekonomiska sanktioner riktade mot stater upprepade gånger har visats vara ineffektiva som påtryckningsmedel. Statsledningen har ofta inte påverkats i nämnvärd utsträckning, vilket har ställts i relation till att den civila befolkningen många gånger drabbas hårt i form av försämrade levnadsvillkor. Avsikten är helt enkelt att åtgärderna enbart skall riktas mot dem som är skyldiga och att man därigenom skall ha möjlighet att begränsa de humanitära kostnaderna.³⁵

³² Cameron Iain, “Targeted sanctions” s. 5.

³³ När enskilda individer skall vara föremål för sanktioner, brukar ofta listor med namn upprättas över vilka personer som skall omfattas av åtgärderna, s.k. svartlistning. Cameron “Targeted sanctions” s. 5. Se närmare kapitel 2.2.4.1 om hur sanktionslistorna upprättas.

³⁴ Se Andersson, Cameron and Nordback, ”EU blacklisting” s. 113.

³⁵ Österdahl s. 898 f.

Säkerhetsrådets krav kan verkställas i form av resolutioner. Enligt artikel 25 FN-stadgan är medlemsstaterna i FN folkrättsligt förpliktade att följa de krav som framställs i en resolution. För stater med en dualistisk syn på folkrätten, som exempelvis Sverige, så erhåller resolutioner inte direkt effekt, utan lagstiftningsåtgärder på nationell nivå är nödvändigt.³⁶

Enligt artikel 103 FN-stadgan äger en resolution giltighet framför alla andra internationella åtaganden som FN:s medlemsstater har gjort. Syftet med bestämmelsen är förhindra andra överenskommelser som juridiskt sett kan konkurrera ut FN-stadgan eller de beslut som fattas därunder, vilket skall garantera FN-systemets effektivitet och genomslagskraft. Tanken är att ett starkt och effektivt kollektivt säkerhetssystem skulle tappa i förtroende om det fanns utrymme för medlemsstaterna att avtala bort kraven i resolutionerna.³⁷

2.2.1 FN-resolution 1267

Besluten om att frysa ekonomiska tillgångar tillhörandes al-Qaida, Usama bin Ladin och med dessa associerade, baseras på beslut som fattades av FN:s säkerhetsråd före den 11 september 2001. Anledningen till att Säkerhetsrådet valde att vidta åtgärder var att talibanregimen i Afghanistan ansågs utgöra en källa till oro. Ledaren Usama bin Ladin utpekades som inspiratör och anstiftare till både politiskt och ideologiskt våld med internationell räckvidd och som verktyg för verksamheten fungerade nätverket al-Qaida.³⁸

Oktober 1999, beslutade FN:s Säkerhetsråd i enlighet med artikel 41 FN-stadgan att införa FN-resolution 1267 om sanktioner mot talibanregimen i Afghanistan. Kraven i resolutionen riktades i huvudsak mot talibanregimen och de väsentliga orsakerna till initiativet var talibanernas uppmantran av

Exempel över FN-sanktioner som riktats mot fysiska personer är sanktionerna som riktades mot regimen i Angola, Liberia, Sierra Leone. Den senaste versionen mot Angola omfattade 157 personer vilka belades med reseförbud samt fick sina tillgångar frysta och i den senaste versionen av Sierra Leone sanktionerna pekades 56 personer ut särskilt och belades med reseförbud.

FN-sanktionerna mot Sierra Leone och Angola har blivit föremål för diskussioner angående vilket underlag sanktionskommitténs beslut baseras på. Då objekten var lättidentifierade personer med anknytning till regeringsmakten eller rebelliska rörelser, så begränsades diskussionen i huvudsak till hur tillförlitligt material lämpligast kunde frambringas och hur en eventuell koppling till en regering eller rörelse kunde bevisas. Sanktionerna som riktats mot al-Qaida har diskuterats utifrån andra problem, se vidare kap 2.2.4.1 och 2.2.4.2.

Cameron, "Targeted sanctions" s. 6f.

³⁶ Granskningsärende 2001/02:25, "Regeringen ansvar i samband med FN-sanktioner", s.

2.

³⁷ Österdahl s. 909 f.

³⁸ Skr. 2001/02:54, s.6.

opiumodling samt deras vägran att överlämna Usama Bin Ladin till USA.³⁹ Resolution 1267 innehåller regler om begränsning av flygtrafiken i Afghanistan samt regler angående *frysning av ekonomiska tillgångar* som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av talibanregimen. Medlemsstaterna i FN förpliktas att frysa de tillgångar som pekas ut genom resolutionen och är dessutom skyldiga att förhindra medborgare och personer som vistas inom deras territorium från att bistå talibanregimen med att få tillgång till de ekonomiska tillgångar som omfattas av resolutionen.⁴⁰

I samband med att resolution 1267 antogs upprättades även **Kommittén för sanktioner mot talibanerna** (den s.k. **Sanktionskommittén**.) Sanktionskommittén konstitueras av företrädare från de 15 länder som ingår i Säkerhetsrådet och har i arbetsuppdrag att peka ut vilka tillgångar som skall bli föremål för sanktionsåtgärder i enlighet med resolution 1267.⁴¹

Resolution 1267 innehåller inga tidsbegränsningar. Sanktionsåtgärderna kan enbart riktas mot den målgrupp som pekas ut i resolutionen, dvs. talibanregimen och gäller inte terrorism som sådan. Det krävs vidare inte att ett brott har blivit begånget eller att någon de facto är terrorist för att de skall kunna omfattas av sanktionsåtgärder.⁴²

2.2.2 FN-resolution 1333

Sanktionerna mot talibanerna och Afghanistan förstärktes ytterligare genom upprättandet av FN-resolution 1333 den 19 december 2000.⁴³ De ekonomiska sanktionerna förstärktes och medlemsstaterna i FN blev nu folkrättsligt skyldiga att spärra fonder och andra finansiella tillgångar som kontrollerades eller ägdes av Usama bin Ladin. Vidare förordnades att finansiella tillgångar tillhörandes organisationer eller individer med misstänkt koppling till al-Qaida och talibanerna skulle kontrolleras och det blev helt förbjudet att ställa några tillgångar till dessa personers eller organisationers förfogande. Inga kriterier uppställdes för vad som skulle förstås med misstänkt koppling till al-Qaida och inga beviskrav upprättades. Åtgärderna var tidsbegränsade och Säkerhetsrådet ålades att efter en tolv månaders period besluta huruvida sanktionerna skulle upphöra eller förlängas under samma villkor.⁴⁴

³⁹ USA krävde att Usama bin Ladin överlämnades då denne misstänktes vara ansvarig för bombningen av de amerikanska ambassaderna i Nairobi och Dar es Salaam. Andersson, Cameron och Nordback s. 113.

⁴⁰ Artikel 4 (b) FN-resolution 1267.

⁴¹ Sanktionskommittén kan välja att göra undantag när de ekonomiska tillgångarna pekas ut. Undantaget beslutas efter varje enskilt fall och måste baseras på humanitära behov. Artikel 4 (b) och 6 (f).

⁴² Resolution 1267 omfattar i dag enbart av representanter av den f.d. talibanregimen. Andersson, Cameron, Nordback, EU Blacklisting s. 113.

⁴³ Sanktionsåtgärder kunde nu även verkställas i form av flygembargo, vapenembargo, förbud mot teknisk assistans och träning avseende militär verksamhet samt stängning av talibanernas flygbolag, artikel 23 FN-resolution 1333.

⁴⁴ Artikel 8 c.

En nyhet i förhållande till resolution 1267 var att Sanktionskommittén nu fick i uppgift att upprätta en lista över vilka personer och enheter som associerades med Usama bin Ladin och al-Qaida och som följaktligen skulle bli föremål för sanktionsåtgärder. Den 8 mars 2001 upprättade Sanktionskommittén den första namnlistan över de personer och organisationer som skulle omfattas av sanktioner. Namnlistan baserades i huvudsak på förslag från FN: s medlemsstater samt diverse internationella organisationer. Listan har senare kompletterats vid ett flertal tillfällen.⁴⁵

Efter den 11 september 2001 beslutade Sanktionskommittén att namnlistan var i behov av en revidering. USA lade fram en lista med förslag över personer och organisationer som enligt amerikanska myndigheter kunde kopplas till terroristverksamhet. Den 9 november 2001 ändrade Sanktionskommittén den dåvarande namnlistan. Ett antal nya personer och organisationer kom att omfattas av sanktionslistan, däribland de tre svenska medborgarna.⁴⁶

Sanktionskommitténs beslut om att utvidga sanktionslistorna fattades genom en hastig procedur, s.k. **silent procedure**. Proceduren innebär att en medlemsstat eller en internationell organisation lägger fram ett förslag över potentiella sanktionsobjekt. Det framlagda förslaget sänds därefter med fax till representanterna för de medlemsstater som sitter i Sanktionskommittén. Om medlemmarna inte framför några invändningar mot förslaget inom 48 timmar, så kan Sanktionskommittén anta den föreslagna namnlistan. Beslut om sanktionslistor fattas utan föregående materiell prövning eller diskussioner om varför de utpekade personerna och enheterna bör vara föremål för sanktionsåtgärder.⁴⁷

De tre svenska medborgarna fördes således upp på FN: s sanktionslista efter den 11 september 2001 utan några föregående diskussioner. Beslutet innehöll vidare ingen närmare precisering eller information om vilka handlingar från de tre svenskarnas sida som motiverade att alla deras ekonomiska tillgångar skulle spärras.⁴⁸

2.2.3 FN-resolution 1390

Efter att talibanregimen besegrats av the Northern Alliance Forces, beslöt Säkerhetsrådet att revidera sanktionsbestämmelserna mot talibanerna och

⁴⁵ Artikel 16 c.

⁴⁶ Skriftligt svar på fråga av Johan Persson om rättsäkerheten för svenska medborgare, Utrikesministern Nr. 2001/02:561.

⁴⁷ Skriftligt svar på fråga av Johan Persson om rättsäkerheten för svenska medborgare, Utrikesministern Nr. 2001/02:561. Se även riktlinjer för 1267-Kommitténs arbete. http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf

⁴⁸ Förslaget som resulterade i att de tre somalisvenskarna belades med sanktionsåtgärder, framlades av USA. De amerikanska förslagen över vilka objekt som bör bli föremål för åtgärder arbetas fram av OFAC, Office of Foreign Asset Control. <http://www.treas.gov-ofac>

Afghanistan. Den 16 januari 2002 antogs FN-resolution 1390 och resolution 1333 upphörde att gälla samma dag. I resolution 1390 beslutades dock att frysningsreglerna i resolution 1333 samt 1267 skulle äga fortsatt giltighet och sanktionslistan som upprättades i samband med resolution 1333 överfördes till den nya resolutionen. Efter den 16 januari kom de tre svenskarna följaktligen att omfattas av frysningsbestämmelserna i resolution 1390.⁴⁹

Resolution 1390 innehåller krav om sanktioner riktade mot Usama bin Ladin, al-Qaida, talibanregimen samt organisationer och personer som misstänks för samröre med dessa. Det uppställs fortfarande inga kriterier om vad som skall förstås med samröre och inga beviskrav har ställts upp. Kraven är dock i motsats till de som framställs i de föregående resolutionerna inte begränsade till något specifikt territorium. Afghanistan som territorium är inte längre föremål för sanktioner på grund av den förändrade inrikes situationen och resolution 1390 har givits en global räckvidd. Resolutionen innebär därmed en kvalitativ förändring i förhållande till de föregående då det inte längre är nödvändigt att etablera ett samband mellan ett sanktionsobjekt och ett territorium för att en enskild individ skall bli föremål för ekonomiska sanktioner.⁵⁰

Resolution 1390 skall revideras efter 12 månader och det är Säkerhetsrådet uppgift att besluta huruvida åtgärderna skall fortsätta eller förändras. Sanktionslistorna som överfördes från resolution 1333 är vidare inte statiska, utan kan uppdateras genom silent procedure.⁵¹

Resolution 1390 föregicks av diskussioner angående sanktionslistornas utformning och i syfte att förbättra rättsäkerheten infördes förändringar i förhållande till föregående resolutioner. Enligt artikel 5 skall sanktionskommittén komplettera listan på basis av relevant information som medlemsstaterna i FN och andra internationella organisationer tillhandahåller. Dessutom framställs krav om att tydligare kriterier skall finnas angående vilka som kan omfattas av sanktionsåtgärderna, varför Sanktionskommittén bör utarbeta riktlinjer och kriterier som kan underlätta genomförandet av resolutionen.⁵²

2.2.4 FN-resolution 1373

Efter terrordåden den 11 september 2001 beslutade Säkerhetsrådet att det fanns behov av ytterligare åtgärder i kampen mot terrorismen utöver de

⁴⁹ Se artikel 8 c Resolution 1333 och artikel 4 b Resolution 1267.

⁵⁰ USA började använda sanktionsåtgärder som var mindre geografiskt orienterade redan 1995, då sanktionslistor upprättades över särskilt utpekade terrorister som misstänktes hindra freden i Mellan Östern. Se artikel av P Fitzgerald, If property rights were treated like human rights, they could never get Away with this: Blacklisting and due process in US economic sanctions programs, 51 Hastings Law Journal, 1999, s. 90.

⁵¹ Se artikel 3 resolution 1390.

⁵² Pressmeddelande Utrikesdepartementet 2002-01-22, "Regeringen begär omprövning av FN: s sanktionslista".

sanktioner som riktades mot Usama bin Laden och al-Qaida och den 28 september 2001 antogs FN-resolution 1373 om bekämpning av den internationella terrorismen.

FN- resolution 1373 är en produkt av händelsen den 11 september och är avsedd att löpa parallellt med FN-resolution 1390. Syftet är att komplettera det internationella samarbetet med att förhindra finansiering av terrorism samt att kriminalisera eventuell finansiering av terrorism. Medlemsstaterna i FN uppmanas att samarbeta i kampen mot terrorism och annan transnationell kriminalitet. Vidare uppmanas medlemsstaterna att implementera FN: s konvention om finansiering av terrorism. Inga begränsningar förekommer gällande resolutionens giltighet i tiden.⁵³

Till skillnad från resolution 1267 och 1333 så riktas resolution 1373 mot terrorister generellt oavsett deras geografiska tillhörighet. Inga sanktionslistor har upprättats i anslutning till resolution 1373 och medlemsstaterna i FN är inte skyldiga att upprätta namnlistor över vilka personer eller organisationer som skall bli föremål för sanktioner. Beslut om vilka objekt som skall omfattas av åtgärder fattas först i verkställighetsskedet.⁵⁴

De tre svenska medborgarna som fick sina tillgångar frysta efter den 11 september 2001 omfattas/omfattades av sanktionslistorna som tillhör resolution 1390. Resolution 1373 visar dock att det finns två sanktionsregimer i den internationella terroristjakten, ett som berör terrorister i allmänhet dvs. *1373-regimen* och ett som gäller för Usama bin Ladin och med honom associerade eller den s.k. *1267-regimen*.

2.2.4.1 Sanktionskommitténs arbetsmetoder

För att en person eller organisation skall bli uppsatt på den sanktionslista som sanktionskommittén upprättat under *1267-regimen*, så krävs det att individen eller organisationen i fråga kan identifieras. Att identifiera officiella objekt som är knutna till en regering är ofta en förhållandevis enkel uppgift eftersom en regering omgärdas av viss offentlighet. Det har emellertid visats vara mer komplicerat att identifiera privata personer, ex. bankmän som stödjer en regering eller extremistisk grupp.⁵⁵

Sanktionskommittén assisteras av FN: s sekretariat vid arbetet med att upprätta sanktionslistor. Sekretariatet saknar emellertid ofta både kapacitet och erfarenhet till att identifiera eventuella objekt som kan omfattas av sanktionslistan, varför underlaget bakom besluten i huvudsak måste hämtas från andra källor.⁵⁶

⁵³ 1999, www.un.org/law/cod/finterr.htm.

⁵⁴ Kruse Anders, "Brännpunkt". FN-resolution 1373 artikel 1.

⁵⁵ Cameron, Targeted sanctions s. 10.

⁵⁶ Cameron, Targeted sanctions s. 10.

Större delen av den information som Sanktionskommittén använder sig av inhämtas från medlemsstaterna i FN. Den information som medlemsstaterna kan lägga fram gällande misstänkta terrorister och med dessa associerade bygger i stort på hemligstämplat material. När hemligstämplat material används inom FN-samarbetet, så har de stater som tagit fram informationen visats mindre villiga till att dela med sig av informationen till de övriga staterna i FN. Sanktionskommittén består av representanter från flera olika stater och på grund av nationella säkerhetsskäl så väljer många stater att inte lämna ut hemligstämplad information.⁵⁷

Sanktionskommitténs beslut gällande al-Qaida sanktionerna bygger i princip på de förslag som FN:s medlemsstater har lagt fram. Informationen bygger troligtvis nästan uteslutande på hemligt underrättelsematerial. Sanktionskommittén har alltså aldrig eller nästan aldrig haft möjlighet att utvärdera de bevis som ligger bakom misstankarna om att en person direkt eller indirekt stödjer terroristaktiviteter. Eftersom aktiviteterna inte har definierats i resolutionen, finns det dessutom inte några kriterier för eventuella motbevis, vilket lämnar Sanktionskommittén i den positionen att den i praktiken måste lita på den information som stater väljer att lämna över till dem.⁵⁸

2.2.4.2 Omprövning av FN-sanktioner

FN:s sanktionerna om frysning av ekonomiska tillgångar innebär ett kraftigt ingrepp i de utpekade personernas ekonomiska liv och det faktum att en person omfattas av FN:s sanktionslistor implicerar att de avsiktligt eller oavsiktligt är delaktig i kriminell verksamhet. Möjligheterna till individuell rättvisa är dock begränsad. Sanktionskommittén är framförallt ett politiskt internationellt organ och de beslut som fattas är politiska beslut. Det finns därför ingen judiciell instans dit individer kan vända sig och begära att kommitténs beslut överprövas.⁵⁹

Besluten om att frysa enskilda individers ekonomiska tillgångar kan emellertid omprövas på diplomatisk väg eftersom sanktionslistorna inte är statiska, utan kan ändras med hjälp av silent procedure. Medlemsstaterna i FN kan vända sig till Sanktionskommittén med begäran om omprövning av sanktionslistorna. Om ingen av medlemmarna i kommittén motsätter sig begäran, kan sanktionslistorna ändras. Kravet på enhällighet innebär dock att ett förslag även kan förhindras om enbart en medlem i Sanktionskommittén motsätter sig det framförda förslaget.

⁵⁷Vid de tillfällen en representant i sanktionskommittén efterfrågat närmare informationsuppgifter, så har svaret ofta blivit att informationen kommer från en pålitlig källa och att det på grund av nationella säkerhetsskäl är uteslutet att avslöja vad förslaget grundas på. Gällande al-Qaida så har bl.a. de svenska myndigheterna begärt fram dokumentation från USA angående de misstankar som riktats mot svenskarna. USA översände efter förfrågan en del material till det svenska utrikesdepartementet. Materialet var dock av begränsad omfattning och vilket handlande från de tre svenskarnas sida som motiverar att de omfattas av sanktionslistorna är fortfarande oklart.

Cameron, Targeted sanctions s. 9.

⁵⁸ Cameron, Targeted sanctions s. 5 ff.

⁵⁹ Koutrakos s 75.

Ytterligare ett rättsmedel existerar i form av att de personer som omfattas av sanktionsåtgärder har möjlighet att vända sig till relevanta beslutsfattande instanser i den stat som föreslagit att deras namn skall omfattas av sanktionslistan. Personen i fråga får sedan övertyga dem om varför han inte skall omfattas av sanktionslistan och som nästa steg får den tillfrågade staten lägga fram ett förslag inför FN: s Säkerhetsråd om att individen skall tas bort ifrån sanktionslistan. Det är dock troligtvis ett både kostsamt och osäkert processalternativ, då det förutsätter att den stat som man riktar sig till har ett fungerande rättsystem och en fungerande förvaltning samt att de övriga medlemsstaterna i Säkerhetsrådet tillstyrker det nya förslaget.⁶⁰

De tre svenskarna har vänt sig till Sanktionskommittén med begäran om omprövning av sanktionslistorna vid ett flertal tillfällen. Flera av medlemsstaterna motsatte sig dock att svenskarna skulle avföras från sanktionslistan och först den 22 augusti kunde Sanktionskommittén enhälligt besluta att sanktionerna mot två av svenskarna skulle hävas.⁶¹

Den medlemsstat som längst motsatte sig en ändring av sanktionslistorna var USA. Svenskarna vände sig därför även till OFAC, den amerikanska myndighet som sammanställer de amerikanska förslagen som förs fram i säkerhetsrådet, med en begäran om omprövning. OFAC accepterade att sanktionerna gentemot två av svenskarna hävdes, vilket senare resulterade i att FN-sanktionerna mot dessa kunde hävas. Ahmed Ali Yussuf bedömdes emellertid inte vara trovärdig och han omfattas därför än idag av sanktionslistan som finns bifogad till FN-resolution 1390.⁶²

2.3 En kvalitativ förändring av FN: s sanktionssystem

FN: s sanktioner om frysning av ekonomiska tillgångar har sin bakgrund och orsak i beslut som fattades innan terrordåden mot USA ägde rum. Efter den 11 september 2001 har emellertid åtgärderna intensifierats och kretsen av personer och organisationer som kan omfattas av kraven har utvidgats. Sanktioner kan idag inte enbart riktas mot al-Qaida och Usama bin Ladin, utan även mot personer som associeras med dessa och det var till följd av dessa förändringar som de tre svenska medborgare kom att placeras på de FN-rättsliga sanktionslistorna.

FN-systemet med ekonomiska sanktioner har ursprungligen utformats för att användas mot stater, men har gradvis utvecklats så att även enskilda individer som inte har någon anknytning till en viss stat eller territorium kan omfattas. Bandet mellan ett territorium och den individ eller enhet som

⁶⁰ Österdahl s. 904.

⁶¹ Pressmeddelande Utrikesdepartementet 2002-07-14, ”Två svenskar strukna från USA:s sanktionslista”.

⁶² Uttalande av Ahmed Ali Yussufs ombud advokat Thomas Olsson.

pekas ut har alltså gradvis förtunnats och idag kan privata personer direkt bli föremål för ekonomiska sanktioner som föranstaltas av FN. Sanktionerna som verkställts mot al-Qaida, talibanerna och med dessa associerade representerar därför en kvalitativ policy förändring av FN: s sanktionssystem.

Möjligheterna till att ompröva sanktionerna är emellertid begränsade. Eventuella omprövningar sker på diplomatisk väg och det finns ingen judiciell instans där de personer som finns uppförda på sanktionslistorna kan överklaga.

3 EU och sanktioner

3.1 Inledning

*”Sanctions, as is well known, are economic measures which are normally taken on the basis of political considerations and hence are measures which clearly illustrates the most inevitable breakdown of the theoretical demarcation between economic and foreign affair issues.”⁶³
“Iris Canor”*

EU har genom åren infört ett flertal ekonomiska sanktioner och till flera av dessa har särskilda namnlistor bifogats över vilka som skall omfattas av åtgärderna. De flesta av namnlistorna baseras på sanktionslistor som initialt upprättats inom FN, men det finns även sanktionslistor som skapats särskilt av EU och där målsättningen enbart är att driva EU:s policy.⁶⁴

Stater som inte är medlemmar i EU och som har en dualistisk syn på folkrätten, genomför vanligtvis FN:s resolutioner genom två lager av nationella normer, (primär lagstiftning som i sin tur delegerar normgivningsmakt till regeringen.) För de stater som är medlemmar i EU medför den komplicerade EU-strukturen att ytterligare två lager av normer förs in i processen: gemensamma ståndpunkter vilka beslutas under GUSP, samt rådets förordningar som beslutas med stöd av EG-fördragen.⁶⁵

FN-resolutionerna 1267, 1333, 1390 och 1373 har samtliga genomfört inom ramen för EU-samarbetet. I det följande kapitlet presenteras den rättsliga grunden för EU-sanktioner. Vidare redogörs vilka EU-rättsliga åtgärder som vidtagits till följd av FN:s resolutioner om frysning av ekonomiska tillgångar.

3.2 Gemensamma ståndpunkter och förordningar

Den juridiska grunden för EU-sanktionerna konstitueras av beslut fattade av Rådet inom området för den gemensamma utrikes och säkerhetspolitiken, **GUSP**. Ett av målen med samarbete inom GUSP är att försöka bevara

⁶³ Canor Iris, ”Can two walk together, except they be agreed? The relationship between international law and European law: the incorporation of United Nations sanctions against Yugoslavia into European community law through the perspective of the European court of justice”, *Common market law review* 35: 137-187, 1998.

⁶⁴ Andersson, Cameron, Nordback, s. 112.

⁶⁵ Se artikel 15 EUF samt artikel 60 EGF, och 301 EGF.

freden och stärka den internationella säkerheten i enlighet med principerna i FN-stadgan, se artikel 11 EUF. I syfte att definiera Unionens ställning i en särskild fråga skall medlemsstaterna anta gemensamma ståndpunkter, artikel 15 EUF.⁶⁶

GUSP kan utifrån ett folkrättsligt perspektiv beskrivas som ett ramfördrag om samarbete mellan EU:s medlemsstater. Medlemmarna samråder om aktuella utrikes och säkerhetspolitiska frågor och avsikten med samarbetet är att uppnå en koordinerad utrikes och säkerhetspolitik. Rådet har mandat att besluta om gemensamma ståndpunkter i syfte att ange Unionens ställning i en viss fråga. Då besluten faller under den andra pelaren binder ståndpunkterna medlemsstaterna enbart på mellanstatlig nivå och reglerna är därför inte direkt tillämpliga i förhållande till EU-medborgarna. Medlemsstaterna är dock fortfarande förpliktade att se till att deras nationella politik överensstämmer med de aktuella gemensamma ståndpunkterna.⁶⁷

I den mån gemensamma ståndpunkter gällande sanktionsåtgärder berör kapitalmarknaden har Rådet även möjlighet att besluta om sekundära rättsakter under den första pelaren.⁶⁸

I artikel 60.1 EGF föreskrivs:

”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 och brådskande åtgärder gentemot berörda tredje länder vad gäller kapitalrörelse och betalning.”

Enligt artikel 301 EGF:

”Om en gemensam ståndpunkt eller en gemensam åtgärd som har beslutats enligt bestämmelse om en gemensam utrikes och säkerhetspolitik i fördragen om den europeiska unionen 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.”

EU-samarbetet gällande sanktionsåtgärder kan således inta pelaröverskridande former och en gemensam ståndpunkt gällande ekonomiska sanktioner kan fungera som rättslig grund för att genomföra sanktioner inom ramen för det överstatliga samarbetet under EG-fördragen. Målsättningen uppställs helt enkelt i den andra pelaren och medlet för att verkställa målet förverkligas genom den första pelaren.⁶⁹

⁶⁶ GUSP handbok, s. 5 ff. Koutrakos s. 26 f.

⁶⁷ GUSP handbok, s. 5 ff.

⁶⁸ Bethlem Daniel, "Regional interface between Security Council decisions and member states implementation: the example of the European Union." United Nations and Sanctions, s. 291-305, V. Gowlland-Debbas (ed), Kluwer Law International, 2001.

⁶⁹ Canor Iris, s. 139f.

Samarbetet inom GUSP omfattar alla områden som berör utrikes och säkerhetspolitik och sträcker sig därför många gånger längre än vad koordinationen runt EG kräver. Om området för den gemensamma ståndpunkten innehåller krav som inte ryms under kompetensområdet för den första pelaren, så har Rådet följaktligen inte mandat till att anta en förordning i enlighet med EGF. Exempelvis så kan inte gemensamma ståndpunkter avseende vapenkontroll eller vapenembargo genomföras i form av rådsförordningar, då vapenkontroll är ett område som faller utanför EG-samarbetet, se målsättningen för EGF artikel 2-4. Ståndpunkter gällande ekonomiska sanktioner anses dock vanligen vara möjliga att genomföra under den första pelaren då EG omfattar kapitalmarkanden.⁷⁰

Även om ett beslut om gemensam ståndpunkt kan inrymmas under den första pelaren så är Rådet inte tvungen att omsätta ståndpunkten till EG-rätt. Om Rådet väljer att inte omsätta en gemensam ståndpunkt till EG-rätt, så är beslutet fortfarande giltigt som ett folkrättsligt avtal, dvs. medlemsstaterna är fortfarande bundna av beslutet på mellanstatlig nivå. Medlemsstaterna är således fortfarande skyldiga att se till att nationell rätt överensstämmer med den gemensamma ståndpunkten.⁷¹

3.2.1 FN-resolutioner och artikel 301 EGF

Artikel 60 och 301 EGF utgör den juridiska grunden för att genomföra ekonomiska sanktioner inom EG. Men föreligger det någon skyldighet att genomföra FN-rättsliga sanktioner inom ramen för det europeiska samarbetet?

EU är rent traktaträttsligt inte skyldig att följa Säkerhetsrådets beslut om sanktioner. EU är en internationell institution som har erhållit sin kompetens av de medlemsstater som undertecknat EU-fördragen. EU är ett självständigt rättssubjekt och är följaktligen inte bunden av traktat som den inte har samtyckt till eller på något annat sätt har accepterat att tillämpa. EU som organisation är därför inte traktaträttsligt bunden av FN-stadgan eller av de resolutioner som Säkerhetsrådet upprättar, även om medlemsstaterna i EU till följd av medlemskapet i FN sin tur kan vara folkrättsligt förpliktade att följa Säkerhetsrådets resolutioner. Bedömningen blir den samma även om Säkerhetsrådets resolutioner innehåller krav om att åtgärder skall vidtas både av FN: s medlemsstater och andra internationella organisationer.⁷²

Om EU överhuvudtaget har en skyldighet till att införa FN: s sanktioner så härleds det från medlemsstaternas skyldigheter i förhållande till FN-stadgan. Medlemsstaterna i FN är folkrättsligt förpliktade att verkställa de krav som fattas under kapitel VII FN-stadgan. Enligt artikel 48 FN-stadgan är

⁷⁰ Lysén Göran, "Targeted sanctions - On the issue of legal sources and their applications and also some procedural matters" s 5.

⁷¹ Bethlehem, s. 294 ff.

⁷² Bethlehem, s. 295.

medlemsstaterna skyldiga att se till att de bindande besluten i kapitel VII respekteras i deras nationella rättsordning samt i övriga internationella sammanhang som staterna är medlemmar i. Då EU inte är bunden av FN-stadgan, finns det ingen traktaträttslig skyldighet att genomföra FN:s beslut inom EU. Medlemsstaterna i EU kan emellertid vara folkrättsligt förpliktade till att ta hänsyn till FN:s beslut, även när dessa agerar till följd av sitt medlemskap i EU.⁷³

Artikel 301 blir helt enkelt den formella länken mellan det ansvar som följer av artikel 48 FN-stadgan och möjligheterna till att genomföra ekonomiska sanktioner inom EG. Kompetensen som faller inom artikel 301 är emellertid inte obegränsad. Sanktionsåtgärder som faller utanför kompetensområdet för artikel 301 EGF kan inte genomföras under EG-samarbetet trots medlemsstaternas skyldigheter i förhållande till artikel 48 FN-stadgan.

3.3 EU-sanktioner om frysning av ekonomiska tillgångar

3.3.1 Rådets förordning (EG) nr 337/2000

FN-resolution 1267 har omsatts till EG-rätt genom gemensam ståndpunkt från den 15 november 1999 (99/7272/GUSP) samt genom Rådets förordning (337/2000) från den 14 februari 2000. Artikel 60 och 301 EGF utgjorde den juridiska grunden för sanktionsbestämmelserna.⁷⁴

Sanktionskommitténs lista över vilka ekonomiska tillgångar som skulle omfattas av sanktionsåtgärder bifogades till förordningen och Kommissionen bemyndigades att ändra sanktionslistorna på basis av de beslut Sanktionskommittén fattade.⁷⁵

3.3.2 Rådets förordning (EG) nr 467/2001

I samband med att FN-resolution 1333 antogs hävdades rådsförordning 337/2000 med tillhörande gemensam ståndpunkt och ersattes av GUSP 2001/56 och GUSP 2001/154 samt av Rådets förordning 467/2001. I likhet med förordning 337/2000 baserades förordning 467/2001 på artikel 60 och 301 EGF.

Förordning 467/2001 omfattade regler om frysning av ekonomiska tillgångar och andra finansiella medel beträffande Usama bin Ladin, talibanerna samt personer och organisationer som förknippades med dessa.

⁷³ Bethlehem s. 295, Lysén Göran, "Targeted UN sancitons", s. 5.

⁷⁴ Rådets förordning 337/2000, preambeln.

⁷⁵ Artikel 3 och 7.

Reglerna motiverades utifrån syftet att förhindra en snedvridning av konkurrensen.⁷⁶

Till förordning 467/2001 bifogades den av sanktionskommittén upprättade namnlistan över personer och organisationer, vars ekonomiska tillgångar skulle frysas. Inga medel fick direkt eller indirekt ställas till deras förfogande och eventuell överträdelse av förbudet skulle straffas av medlemsstaterna.⁷⁷

Kommissionen bemyndigades att revidera sanktionslistan på grundval av de beslut som Sanktionskommittén fattade. Den 12 november 2001 beslutade Kommissionen att utvidga listan till följd av de beslut som fattades i FN efter terroråden den 11 september 2001 och de tre svenskarna kom fortsättningsvis att även omfattas av de namnlistor som bifogades förordning 467/2001.⁷⁸

Kommissionen har efter mars 2001 antagit ett flertal förordningar angående komplettering av sanktionslistorna. Förändringarna har varit i överensstämmelse med de beslut som Sanktionskommittén har fattat varför kretsen av personer som omfattas gradvis har utvidgats. Genom Kommissionens beslut från den 19 oktober 2001, så kom EU-medborgare att omfattas av sanktionsåtgärder för första gången.⁷⁹

3.3.3 Rådets förordning (EG) nr 881/2002

Upprättandet av FN-resolution 1390 resulterade i att även de EU-rättsliga sanktionerna var i behov av en revision. Den 27 maj 2002 antogs GUSP 2002/402 samt rådets förordning 881/2002 om införandet av särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin associerade personer och enheter och förordning EG nr 467/2001 kom att upphöra.

Förordning 881/2002 är anpassad efter den förändrade situationen i Afghanistan och baseras särskilt på artikel 60 och 301 EGF samt artikel 308 EGF.⁸⁰ Åtgärderna anses vara nödvändiga i syfte att undvika en snedvridning av konkurrensen.⁸¹

Sanktionslistan som fanns bifogad till förordning 467/2001 överfördes till förordning 881/2002 och de tre svenskarna kom fortsättningsvis att omfattas av förordning 881/2002. Kommissionen bemyndigades fortsatt kompetens

⁷⁶ Preambeln p. 3. Artikel 2.

⁷⁷ Artikel 2.

⁷⁸ Artikel 10.

⁷⁹ Andersson, Cameron, Nordback s. 117.

⁸⁰ Artikel 308 omfattar fördragsutfyllnad.

⁸¹ Se preambeln p. 4.

att ändra eller komplettera listan på grundval av Sanktionskommitténs beslut.⁸²

Då förordning 881/2002 bygger på säkerhetsrådets resolutioner så har de EU-rättsliga sanktionerna i likhet med FN-sanktionerna givits en global räckvidd och EU-sanktioner kan nu även riktas mot enskilda individer utan att någon specifik anknytning mellan ett sanktionssubjekt och ett territorium behöver etableras, se kap. 2.2.3.

3.3.4 Rådets förordning (EG) nr 2580/2001

Med anledning av upprättandet av FN-resolution 1373, beslutade Rådet att genomföra ytterligare ett europeiskt lagstiftningspaket angående bekämpning om terrorism. Paketet består av två gemensamma ståndpunkter, GUSP 2001/930 och GUSP 2001/931 samt förordning 2580/2001. Gemensam ståndpunkt 2001/930 är en avskrift av resolution 1373. Ståndpunkt 2001/931 och förordningen innehåller i sin tur regler om frysning av terroristers ekonomiska tillgångar. Till de sistnämnda bestämmelserna har listor bifogats med namn över personer och organisationer vars ekonomiska tillgångar skall spärras. Listorna har upprättats av EU och bygger till skillnad från förordning 881/2002 inte på Sanktionskommitténs sanktionslistor.⁸³ Förordning 2580/2001 utgör således ett särskilt EU-system angående bekämpning av terrorism och motiveras utifrån att terrorism anses vara ett särskilt hot mot fred och säkerhet, varför bekämpning av terrorism skall erhålla hög prioritet inom EU-samarbetet. Den juridiska grunden för sanktionerna utgörs av artikel 60, 301 och 308 EGF.⁸⁴

Till den gemensamma ståndpunkten 2001/931 samt förordning 2580/2001 har kriterier uppställts för hur sanktionslistorna bör utformas. Det skall finnas exakta uppgifter eller fakta som visar att ett beslut har fattas av en behörig myndighet beträffande de personer, grupper eller enheter som avses. Beslutet kan vara en dom, men det kan också utgöra ett inledande av en undersökning, ex. förundersökning eller andra rättsliga åtgärder i fråga om en terrorishandling eller försök till medverkan av en sådan. Om beslutet gäller en undersökning eller andra rättsliga åtgärder som inte bygger på en dom, måste beslutet grundas på allvarliga och trovärdiga bevis eller indicier. Namnlistan bör dessutom kontrolleras var sjätte månad, så att man kan försäkra sig om att listan endast innehåller namn på personer och organisationer som det är befogat att de är föremål för sanktionsåtgärder. I

⁸² Preambeln p. 8.

⁸³ Om en person är föremål för sanktioner enligt förordning 467 eller 881, så kan de inte omfattas av förordning 2580. Preambeln förordning 2580/2001 p. 15.

⁸⁴ Artikel 2 (3), 2 (1) (a).

dokumentet finns även en definition av vad som avses med begreppet terroristhandling till ledning för bedömningen.⁸⁵

Kriterierna som uppställs i förordning 2580/2001 och GUSP 2001/931 är mer preciserade än de som gäller i förhållande till al-Qaida sanktionerna. Lagstiftningspaketet har välkomnats från många håll eftersom Rådet inte är beroende av Sanktionskommitténs beslut vid en revidering av sanktionslistorna och eftersom kriterierna anses ge möjlighet till ett större utrymme för rättsäkerhetsfrågor.⁸⁶

När GUSP 2001/931 och förordning 2580/2001 arbetades fram var några medlemsstater osäkra på om det överhuvudtaget fanns rättslig grund i EG-fördragen att besluta om frysning av ekonomiska tillgångar tillhörandes personer som vistades inom Unionen. Medlemsstaterna beslutade därför att sanktionerna under förordning 2580/2001 enbart skall omfatta personer och enheter som vistas utanför EU, s.k. *externa namn*. Namnlistan som har bifogats förordning 2580/2001 gäller således enbart namn på individer som inte är medlemmar i EU. Den gemensamma ståndpunkten är endast bindande på mellanstatlig nivå, varför listan som har bifogats till ståndpunkten även omfattar interna namn, dvs. namn på personer som är unionsmedborgare eller som är bosatta inom unionen. Personerna som omfattas av den gemensamma ståndpunkten är dock enbart föremål för straffrättsliga och polisiära åtgärder som beslutas under den tredje pelaren.⁸⁷

3.3.5 Ekonomiska sanktioner och den svenska rättsordningen

Frysningsbestämmelserna som genomförts inom ramen för det EG-rättsliga samarbetet påverkar den svenska rättsordningen både direkt och indirekt. EG-förordningar är enligt artikel 249 EGF bindande till alla delar och direkt tillämpliga i varje medlemsstat. EG:s förordningar angående frysning av terroristernas tillgångar är därför direkt tillämpliga som svensk lag och inga ändringar krävs av den nationella rättsordningen för att förordningen skall äga giltighet. De tre somalisvenskarnas ekonomiska tillgångar spärrades som en direkt konsekvens av att EG antog rådsförordningar med tillhörande sanktionslistor och inga förändringar av svensk rätt har vidtagits. I praktiken har Sverige uppfyllt sina folkrättsliga förpliktelser enligt FN-stadgan genom EG:s rådsförordningar.⁸⁸

⁸⁵ Löpsedel Utrikesdepartementet, "frysning av ekonomiska tillgångar med misstänkt terrorismkoppling". Se även artikel 1 EG nr 2580/2001.

⁸⁶ Granskningsärende 2001/02:25.

Ett argument som framförts är att om det finns tydliga kriterier som visar vilket handlande från en individs sida som motiverar en frysning av deras ekonomiska tillgångar, så finns det även en möjlighet att framställa motbevisning. Sanktionerna som riktas mot al-Qaida och med dessa associerade innehåller inga kriterier som visar vilken/vilka handlingar som gör att vissa personer bör omfattas av sanktionsåtgärder. Det har därför ansetts svårt för de utpekade personerna att framställa motbevis.

⁸⁷ Debatt i riksdagen 2001/02:30, fredagen den 26 april, anförande 49. Kabinett sekreterare Hans Dahlgren.

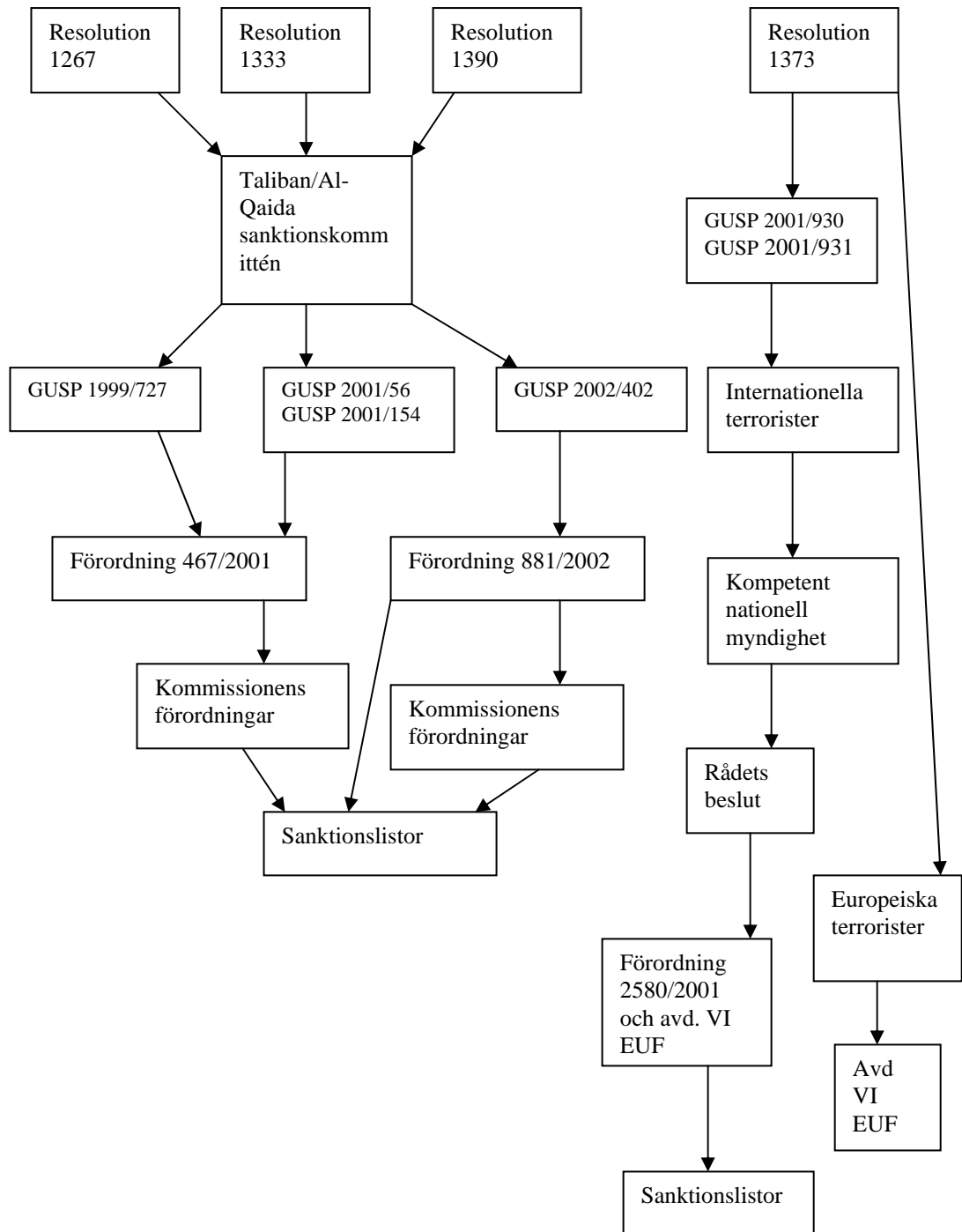
⁸⁸ Granskningsärende 2001/02:25 s. 3.

Den svenska rättsordningen påverkas även indirekt av de EG-rättsliga frysningsbestämmelserna. Förutom EG-sanktionernas primära måltavla, dvs. de personer som är svartlistade, förbjuds tredje part att stödja de personer som omfattas av sanktionslistorna. Eventuella överträdelser skall straffas av medlemsstaterna. Upprättandet av sanktionslistor utgör en väsentlig del av de sekundära sanktionerna, eftersom det medvetandegör för det ekonomiska samhället att eventuella affärer med personerna ifråga är förbjudet. Om inte det första bandet funnits avseende den primära måltavlan, så skulle inte de sekundära sanktionerna ha varit tillåtna. Straffen för att överträda sanktionsbestämmelserna fastställs inte i rådsförordning 881/2002, utan varje medlemsstat skall fastställa ett lämpligt straff. I Sverige bestraffas eventuella överträdelser enligt 8 § lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner. Den som bryter mot sanktionsbestämmelsen kan dömas till böter eller fängelse. Åtal kan endast väckas efter förordnande från regeringen eller av den myndighet som regeringen beslutar är behörig.⁸⁹

3.3.5.1 Mall över frysningsreglerna

Reglerna som föranledde att de tre svenskarna fick alla sina ekonomiska tillhörigheter kan beskriva som ett omfattande nät som består av FN-rätt, EU-rätt samt nationell rätt. Samspelet mellan reglerna schematiseras genom nedanstående diagram.

⁸⁹ Granskningsärende 2001/02:25 s. 3.



Figur 1. Schema över FN-resolutioner samt Gemensamma ståndpunkter och Rådsförordningar. (Andersson, Cameron, Nordback, s. 119.)

3.4 Omprövning av EU-sanktioner

Sanktionslistorna som beslutats av Sanktionskommittén kan ändra genom silent procedure, se kapitel 2.2.4.1. Kommissionen har i sin tur bemyndigats

behörighet att ändra de namnlistor som bifogats till förordning 881/2002 på basis av de ändringar som Sanktionskommittén beslutar gällande al-Qaida sanktionerna. Kommissionen besitter således inte mandat till att självständigt ändra sanktionslistorna, utan är beroende av de åtgärder och beslut som vidtas inom FN.⁹⁰

Sanktionslistorna som upprättats under förordning 2580/2001 är i motsats till förordning 881/2002 inte beroende av Sanktionskommitténs beslut. Listorna skall uppdateras regelbundet och Rådet har givits befogenheten att ändra listorna.⁹¹

3.4.1 EU-sanktioner och EG-domstolen

FN-sanktionerna kan enbart omprövas på diplomatisk väg inom FN, då Säkerhetsrådet inte är ett judiciellt organ, se kap 2.2.4.2. Vad gäller EU-sanktionerna så har de personer och organisationer som omfattas av sanktioner möjlighet att utveckla sin talan inför EG-domstolen med begäran om omprövning. Enligt artikel 230 EGF kan varje fysisk eller juridisk person väcka talan mot ett beslut som direkt eller personligen berör henne även om beslutet utfärdats i form av en förordning. Eventuell talan kan gälla att beslutsfattarna inom EG inte har varit behöriga att vidta de aktuella besluten, att väsentliga formföreskrifter har åsidosatts, att EG-fördraget har åsidosatts eller att det är frågan om någon form av maktmissbruk. Den som bedöms vara felaktigt behandlad har möjlighet till skadestånd.⁹²

De personer som omfattas av de EG-rättsliga förordningarna har ytterligare ett rättsligt medel till hands i form av att de även har möjlighet att vända sig till en nationell domstol och väcka talan mot de banker som har verkställt sanktionerna. Då bankernas åtagande vilar på EG:s rådsförordningar skall domstolarna vid behov vända sig till EG-domstolen för ett förhandsavgörande. En nationell domstol kan emellertid inte ogiltigförklara en EG-rättsakt, förutom vid interimistiska beslut.⁹³

3.4.2 Pågående domstolsförfarande

Både EG:s råds förordningar som grundas på *1267-regimen* samt *1373-regimen* är föremål för processer vid EG:s förstainstansrätt. I det följande skall enbart processerna avseende *1267-regimen* behandlas.

⁹⁰ Se kap 3.3.1. och 3.3.2.

⁹¹ Se kap 3.3.4.

⁹² Kruse Anders, Brännpunkt.

Frågan om skadestånd kan bli aktuell för de tre svenskar som har omfattats av de EU-rättsliga sanktionsåtgärderna. Skadeståndsfrågan kommer emellertid inte att behandlas i uppsatsen.

⁹³ Lysén, targeted sanctions s. 8.

De tre svenskarna har vid sidan av insatserna avseende FN-sanktionerna även väckt en ogiltighetstalan vid EG-domstolen samt talan om inhibition vid första instansrätten.⁹⁴

Första instansrätten beslutade att avslå begäran om inhibition den 22 maj 2002. EG-domstolen har fortfarande inte avgjort frågan om ogiltighetstalan. Ärendet skall tas upp till behandling under hösten 2003.⁹⁵

Eftersom två av svenskarna har befriats från sanktionsåtgärder är det enbart den tredje svensken som har valt att fullfölja sin talan inför EG-domstolen.⁹⁶ Partens talan grundas på EU-sanktionerna faller utanför tillämpningsområdet för artikel 301 EGF. Han har genom sina ombud framfört att enskilda individer inte kan omfattas av begreppet tredje stat i artikel 301 EGF. Vidare har det framförts att sanktionerna strider mot allmänna principer i EG-rätten, däribland rätten till advokat. Svenskens ogiltighets talan skall prövas samtidigt som ett mål gällande en engelsk affärsman som i likhet med de tre svenskarna kom att bli föremål för sanktionsåtgärder efter den 11 september 2001. Denna har i sin tur yrkat att sanktionerna skall ogiltigförklaras med hänvisning till att de strider mot äganderätten samt rätten till domstolsprövning, så som de garanteras i den Europeiska konventionen för mänskliga rättigheter.⁹⁷

3.5 Smart sanctions i EU:s regi

Medlemsstaterna i FN har enligt artikel 48-FN-stadgan skyldighet att se till att de genomför sina förpliktelser inom de internationella organisationer där de är medlemmar. Genom artikel 11 och 15 EUF ges möjligheten att inom området för GUSP skapa gemensamma ståndpunkter som tar hänsyn till besluten under FN-stadgan. I den mån kapitalmarkanden berörs, kan åtgärder sedan vidtas i enlighet med EG-fördragen i form av förordningar. Förordningar är direkt tillämpliga som lag i medlemsstaterna och de tre svenskarna fick sina ekonomiska tillgångar frysta som en direkt konsekvens av att FN:s resolutioner omvandlades till EG-rätt.

Besluten om frysning av ekonomiska tillgångar innebär att EU har valt att arbeta utanför den traditionella mellanstatliga ramen och sanktionerna kan riktas mot enskilda individer som inte har någon anknytning till någon viss stat eller territorium.

EG:s mandat är dock inte obegränsat och om en gemensam ståndpunkt sträcker sig längre än EG-fördragen, så kan inte åtgärder vidtas med hjälp

⁹⁴ T-306/01R. Ogiltighetstalan T-306/02.

⁹⁵ T-306/01R, *Aden and others v. EU Council and EC Commission*, (2002) ECR II-2387.

⁹⁶ Enligt ombudens advokat Tomas Olsson har de valt att avstå p.g.a. av kostnadsfrågan.

⁹⁷ T- 318/01, *Omar Mohammed Othman v. Council and Commission*.

av gemenskapsrätten. Den instans som prövar giltigheten av fördragen är EG-domstolen.

Sanktionerna innebär ett kraftigt ingrepp i de utpekade personernas ekonomiska liv, då de förlorar rätten att disponera över sina ekonomiska tillgångar så länge de omfattas av sanktionsbestämmelserna. Vidare är möjligheterna för en omprövning av sanktionslistorna begränsade och sanktionsbestämmelserna är idag föremål för processer vid EG-domstolen.⁹⁸

Den följande delen av framställningen kommer att delas in i två avsnitt. Den första delen kommer att koncentreras på EG-rättstekniska argument. Frågan besvaras dels genom att se vilka åtgärder som kan placeras under samarbetet för den tredje pelaren, dels genom att se vilken kompetens som följer av artikel 301 EGF och artikel 308 EGF. Den andra delen undersöker EU-sanktionernas förhållande till enskilda individers skydd för mänskliga rättigheter.

⁹⁸ Cameron, "Targeted sanctions", s. 99 f.

4 EU-sanktioner och giltigheten under EG-fördragen

4.1 Inledning

“The European Union and most national governments automatically adopt UN economic sanctions, making it a crime for anyone to violate the sanctions by dealing with those on the list.”⁹⁹

EU sanktionerna gällande frysning av ekonomiska tillgångar har blivit föremål för en rättsvetenskaplig debatt angående reglernas giltighet under EG-fördragen. Det har ifrågasatts huruvida det är lämpligt att genomföra sanktionsåtgärder riktade mot enskilda individer inom ramen för den första pelaren med hänsyn till bestämmelsernas rättsliga effekt i förhållande till enskilda individer. Reglerna utgör ett kraftfullt ingrepp i de utpekade personernas ekonomiska liv och det faktum att enskilda individer pekas ut som associerade med terroristverksamhet implicerar att de avsiktligt eller oavsiktligt är involverade i kriminell verksamhet.¹⁰⁰

Straffrätten har av tradition betraktats som något utpräglat nationellt och något som utmärker en suverän stat. Det straffrättsligt samarbetet inom den Europeiska Unionen har därför placerats under den tredje pelaren och omfattas enbart av mellanstatliga samarbetsarbetsformer.¹⁰¹

I det följande kapitlet skall det undersökas huruvida ekonomiska sanktioner riktade mot enskilda individer kan genomföras med hjälp av den första pelaren eller om det är lämpligare att liknande sanktioner omfattas av det straffrättsliga samarbetet under den tredje pelaren. Inledningsvis redovisas vilka åtgärder som normalt omfattas av den tredje respektive den första pelaren. Därefter följer en redogörelse gällande tillämpningsområdet för artikel 301 EGF och artikel 308 EGF.

⁹⁹ Cooper Christopher, "UN sanctions ensnare individuals, not just countries", The Wall street journal, 2002-05-06.

¹⁰⁰ Se exempelvis Kruse Anders, "Brännpunkt". Bergman Tore, "Fara för rättsstaten?", Advokaten nr 8 2002.

¹⁰¹ Under de senaste tio åren har utvecklingen av den internationella rätten bidragit till att läget har förändrats och dagens straffrätt påverkas och influeras allt mer av internationell rätt. Asp Petter, "EU och den svenska straffrätten", SvJT 20001, s. 555f.

4.2 Straff eller administrativ åtgärd?

Det har diskuterats huruvida bestämmelserna om frysning av ekonomiska tillgångar som riktades mot de tre svenskarna kan betraktas som någon form av straffrättsliga eller kvasistraffrättsliga sanktioner. Argumenten grundas dels på den rättsliga effekt som reglerna får i förhållande till de individer som omfattas av åtgärderna och dels då det faktum att en person förs upp på sanktionslistorna indikerar att de på något sätt är involverade i terroristverksamhet.¹⁰²

Vad gäller EU- sanktionerna som utfärdats med hänvisning till *1267-regimen*, så finns det inga kriterier eller normer över vad som krävs för att en enskild individ skall kunna omfattas av åtgärderna. Det enda kriteriet som krävs för att någon skall föras upp på sanktionslistan är att denne anses vara associerad med misstänkta terrorister. Att en person omfattas av sanktionslistorna innebär således inte nödvändigtvis en anklagelse för brott. Kriterierna är tydligare vad avser de EU-sanktioner som utfärdats med hjälp av *1373-regimen*. Kortfattat krävs det att en behörig myndighet har beslutat att den föreslagne personen är eller har varit inblandad i någon form av terroristverksamhet. Rådets förordning som är direkt tillämplig i medlemsstaterna omfattar dock enbart namn på personer som inte är EU-medborgare samt personer som inte är bosatta i ett EU land. I det följande kommer därför fokus att placeras på sanktionerna under *1267-regimen*.¹⁰³

Frågan om sanktionsåtgärderna bör betraktas som någon form av straffrättsliga sanktioner har ingen direkt begränsande effekt vid Säkerhetsrådets arbete. Vad avser de sanktionslistor som bifogats till *1267-regimen*, så har Säkerhetsrådet bedömt att de utpekade personerna utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet och frågan om sanktionerna kan betraktas som straffrättsliga, administrativa eller civilrättsliga är irrelevant för Säkerhetsrådet när de fattar sitt beslut. Säkerhetsrådet tolkar tillämpningsområdet för FN-stadgan och den är inte beroende av de klassificeringar som görs i nationell rätt.¹⁰⁴

Säkerhetsrådet har ett mycket brett mandat till följd av artikel 24. Enligt FN-stadgan skall Säkerhetsrådet handla i överensstämmelse med FN: s ändamål och grundsatser. Den internationella domstolen i Haag har vidare konstaterat att det är Säkerhetsrådet själv som i första hand sätter gränserna för sitt mandat. Om de permanenta medlemmarna kommer överens när ett beslut skall fattas, så innebär det att säkerhetsrådet i princip har oinskränkta befogenheter. Att ifrågasätta sanktionerna utifrån FN-stadgan och Säkerhetsrådets kompetens är således komplicerat eftersom huvudregeln är att Säkerhetsrådet själv sätter gränserna för sin befogenhet och eftersom deras mandat är flytande.¹⁰⁵

¹⁰² Se exempelvis Cameron, Targeted sanctions s. 12.

¹⁰³ Se kap 3.3.2 och kap 3.3.4.

¹⁰⁴ Österdahl s. 909 f.

¹⁰⁵ Österdahl s. 909 f.

Den instans som har rätt att utöva kontroll över FN: s säkerhetsråd är den internationella domstolen i Haag. Det krävs dock något mycket allvarligt för att domstolen i Haag ska anse att säkerhetsrådet har överskridit sina befogenheter. Den internationella domstolen har inte blivit tillfrågad vad avser sanktionerna under *1267-regimen*.¹⁰⁶

Även om frågan gällande klassificeringen av sanktioner inte nödvändigtvis har någon effekt vad gäller Säkerhetsrådets beslut, så har det betydelse i förhållande till de EU-rättsliga sanktionerna. EU: s mandat till att genomföra olika typer av åtgärder baseras på den kompetens som medlemsstaterna har överlämnat genom fördragen. Straffrättsliga sanktionsåtgärder skall beslutas med hjälp av den tredje pelaren och åtgärder som bedöms vara administrativa ekonomiska sanktioner skall omfattas av arbetet under den första pelaren.¹⁰⁷

Det råder delade meningar om huruvida EU-sanktionerna kan anses rymmas inom ramen för EG-fördragen. De som har ställt sig positiva till sanktionerna ser bekämpning av terrorism som ett av de mål som faller inom gemenskapens intresse. Den europeiska unionen bygger på principer om mänsklig frihet, värdighet och respekt för de mänskliga rättigheterna och terrorism blir följaktligen ett allvarligt brott mot dessa principer. Att trygga freden blir därmed ett fundament för unionens existens och rätten att lagstifta om sanktioner gentemot enskilda faller som en naturlig följd inom ramen för gemenskapsrätten. Kritikerna menar i sin tur att gemenskapens syfte är att reglera den inre marknaden och åtgärder som riktas mot enskilda individer i syfte att bekämpa terrorism är en uppgift som bör falla inom respektive medlemsstats ansvar. Inga bestämmelser i fördragen möjliggör lagstiftning om frysning av ekonomiska tillgångar. Dyliga åtgärder är bättre lämpade för mellanstatligt samarbete, exempelvis inom det straffrättsliga och polisiära samarbetet som omfattas av den tredje pelaren.¹⁰⁸

4.2.1 Straffrätt och den tredje pelaren – Historik

Vid inrättandet av den Europeiska Gemenskapen var målsättningen enligt grundfördragen att samordna de europeiska ländernas ekonomiska politik och straffrätten var ett område som föll utanför samarbetet. I takt med att samarbetet inom EG utvecklades kom även straffrätten att bli föremål för intresse.¹⁰⁹

EG-domstolen fastslog relativt tidigt att EG-rätten inte upphörde att gälla enbart på grund av att en EG-rättslig regel kunde anses passera en nationellt fastlagd gräns mellan olika rättsområden. Att något var att betrakta som

¹⁰⁶ Österdahl s. 909 f.

¹⁰⁷ Se kap 1.1.7.1 och kap 1.1.7.3.

¹⁰⁸ Kruse Anders, "Brännpunkt".

¹⁰⁹ Asp Petter, "EU och straffrätten, studier rörande den europeiska integrationens betydelse för den svenska straffrätten", Uppsala Iustus 2002, s. 27.

straffrätt enligt nationell rätt var inte avgörande vid bedömningen av vad EG-fördragen skulle anses omfatta. Straffrätten betraktades dock fortfarande som något exklusivt nationellt. EG hade inte någon straffrättslig kompetens och de nationella straffrättsliga systemen skulle i princip inte påverkas av EG-rätten.¹¹⁰

Synen på straffrätt inom det europeiska samarbetet förändrades till följd av att brottslighetens karaktär och samhällets struktur ändrades. Då de inre gränserna avskaffades uppstod ett behov av att vidta åtgärder inom EU och den tredje pelaren skapades. Samarbetet under den tredje pelaren omfattade då asyl och immigrationsfrågor, kamp mot narkotikamissbruk och bedrägeri, civilrättsligt och straffrättsligt samarbete samt tull och polissamarbete.¹¹¹

Innan den tredje pelaren traktatfästes präglades samarbetet av flera olika samarbetsforum utan någon inbördes koordination. Genom att samla samarbete som en särskild del i Unionsfördraget och placera det under gemenskapens institutioners samarbete förstärktes effektiviteten och koordineringen förbättrades. Den tredje pelaren kom emellertid att bli föremål för kritik då målen för samarbetet inom den tredje pelaren inte ansågs vara tillräckligt tydligt formulerade och då det ansågs lämpligare att placera en del av sakområdena under gemenskapsrätten. Genom upprättandet av Amsterdamfördraget genomfördes betydande förändringar av tredjepelarsamarbetet. Samarbetsområdets inskränktes samtidigt som innehållet i den resterande delen förtydligades och funktionsförutsättningarna för regleringsinstrumenten effektiviserades.¹¹²

4.2.2 Aktuellt straffrättsligt samarbete

Samarbetet under den tredje pelaren har ökat i omfång under de senaste åren. I den ursprungliga fördragstexten till Maastrichtfördraget karakteriserades det straffrättsliga samarbetet som en fråga av allmänt intresse och det lämnades i princip öppet vad samarbetet kunde omfatta. Målet förtydligades genom Amsterdamfördraget och idag står det uttryckligen i fördragen att syftet med arbetet inom den tredje pelaren är att skapa ett område baserat på frihet, säkerhet och rättvisa, vilket skall uppnås genom gemensamma insatser i form av polissamarbete, straffrättsligt samarbete i kriminalsaker och slutligen genom att förebygga och bekämpa rasism. Samarbetsområden som utpekats särskilt är *terrorism, människohandel, övergrepp mot barn, olaglig narkotika handel och vapenhandel samt korruption och bedrägeri*.¹¹³ I fördraget föreskrivs tre

¹¹⁰ Abrahamsson Olle, "EG-domstolen och de grundläggande rättigheterna", SvJT 2002, s. 363.

¹¹¹ Asp, "EU och straffrätten", s. 28 ff.

¹¹² Områden som tidigare omfattades av området för rättslig och inre säkerhet överfördes till området under den första pelaren, här ibland asyl och immigrationspolitiken samt det civilrättsliga samarbetet.

Asp, "EU och straffrätten", s. 29 ff.

¹¹³ Artikel 29 EUF.

tillämpliga metoder för att uppnå de föreskrivna målen. För det första genom ett närmare samarbete mellan polismyndigheter och tullmyndigheter, t.ex. med hjälp av Europol. För det andra genom ett närmare samarbete mellan juridiska och andra relevanta myndigheter och slutligen genom harmonisering av straffrättsliga bestämmelser.¹¹⁴

En rad handlingsplaner och strategier har antagits till ledning för arbetet inom den tredje pelaren, varav de s.k. *Tammerfors slutsatserna* har erhållit stor betydelse för EU-samarbetet under de senaste åren. Dokumentet beskriver vilka områden som skall prioriteras samt hur arbetet skall drivas.¹¹⁵

Den globala eller närmast i FN drivna kriminalpolitiken påverkar även beslutsfattandet inom EU. I exempelvis Tammerfordokumentet så framhäver Rådet betydelsen av att EU vid rättsliga och inrikes frågor utvecklar möjligheterna till att agera och bli betraktad som en viktig aktör på den internationella arenan med andra internationella organisationer, särskilt då Europarådet och FN.¹¹⁶

Fördragsbestämmelserna är således inte några välavgränsade rättsregler som uppställer tydliga ramar för vad som omfattas av den tredje pelaren, utan betraktas vanligen som ett uttryck för politiskt samförstånd om att det finns ett värde att gå vidare och samarbeta inom de områden som nämns i fördragstexten. Artikel 29-41 EUF kan därför betraktas mer som en agenda för arbetet inom den tredje pelaren än som en uttömmande reglering av den kompetens som ryms inom den tredje pelaren.¹¹⁷

Samarbetet inom den tredje pelaren är fortfarande i ett inledande skede. Den tredje pelaren skapades för ca tio år sedan och det är först de senaste fyra åren som möjligheterna till samarbete har utökats genom Amsterdamfördraget. Inställningen om att EU kan påverka den nationella straffrätten är förhållandevis ny. Vilken effekt Amsterdamfördraget har inneburit för pelarindelningen och den tredje pelaren kan ännu inte bedömas. Nya instrument och idéer har framförts i ett hastigt tempo och det kan därför inte förutsättas att de straffrättsliga ärendenas ställning mellan pelarna eller indelningen av behörigheten mellan EU och dess medlemsstater kommer att förbli oförändrad, utan det är mer realistiskt att anta att den dynamiska utvecklingen kommer att fortsätta.¹¹⁸

I sammanhanget bör EU:s Framtidskonvent nämnas. Konventet lades fram i samband med Nice fördraget år 2000 och innebär en omarbetning av EU-fördragen och av politikområdena i EU-fördragen. Målet är att skapa en

¹¹⁴ Artikel 30,31 EUF. Lahti Raimo, ”Straffrättsligt samarbete i EU:s tredje pelare – något att sträva efter?” s. 433-444.

¹¹⁵ Asp, ”EU och straffrätten” s 45.

¹¹⁶ Lahti Raimo, ”Straffrättsligt samarbete i EU:s tredje pelare”, s. 440.

¹¹⁷ Wersäll Fredrik, ”Straffrätt och politik, vad är vad inom den tredje pelaren?” s. 668 f.

¹¹⁸ Wersäll Fredrik, ”Straffrätt och politik”, s 669f.
Asp, ”EU och straffrätten”, s. 62.

konstitution som tydligt visar EU: s mål och värderingar samt anger vem som skall ansvara för vad. Fördragen skall därmed förenklas och den nuvarande pelarstrukturen kan förändras.¹¹⁹

4.2.2.1 Handlingsplanen efter den 11 september 2001

Efter terrordåden mot USA samlades Rådet till ett extra möte den 21 september 2001 i syfte att analysera den internationella situationen efter terrorattackerna och för att ge impulser till insatser från EU: s sida. Under mötet framkom att terrorism ansågs utgöra en utmaning mot öppna och demokratiska samhällen och det Europeiska Rådet beslutade att kampen mot terrorismen i högre grad än tidigare skulle vara ett prioriterat mål för EU¹²⁰.

Under mötet upprättades och godkändes följande handlingsplan¹²¹:

- 1 I linje med Tammerforsslutsatserna godkändes införandet av ett europeiskt häktningsbeslut och en gemensam definition av terrorism.
- 2 Gemensamma utredningsgrupper skulle upprättas och en gemensam förteckning över terrorister skulle framställas.
- 3 Europol skulle intensiviera sitt arbete mot terrorism och de skulle vidare utveckla ett nära samarbete med sina amerikanska kolleger.
- 4 Man skulle vidare göra slut på finansieringen av terrorism. Kraftfulla insatser ansågs vara nödvändiga och Ekofinrådet anmodades att vidta nödvändiga åtgärder för att bekämpa terrorismen. Direktivet om penningtvätt skulle utvidgas och ett rambeslut gällande frysning av egendom skulle genomföras.

I linje med handlingsplanen ovan har följande rättsakter antagits:

- Rambeslut RIF 2002/465 från den 13 juni 2002, om bekämpning av terrorism. Rambeslutet innehåller bl.a. krav på att vissa typer av handlingar skall de betraktas som terrorismbrott, förutsatt att de utförs i vissa syften. Vidare framställs krav angående vilka påföljder som skall följa dess handlingar.¹²²
- Rambeslut RIF 2002/584 från den 23 juli 2002 angående en europeisk arresteringsorder. Rättsakten bygger på att de rättsliga myndigheterna i medlemsstaterna erkänner varandras bedömningar och beslut. Vidare så har kravet på dubbel straffbarhet avskaffats. Reglerna medför att utlämning mellan medlemsstater blir enklare och effektivare.¹²³
- Rambeslut RIF 2003/577 från den 22 juli 2003. Rambeslutet innehåller regler som ger utrymme till att frysa bevis och egendom vid en brottsutredning. Avsikten är att snabbt förhindra att föremål försvinner. Medlemsstaten där förundersökningen pågår fattar beslutet

¹¹⁹ Skrivelse 2001/02:115 9 ff.

¹²⁰ Bulletin EU 9-2001, Slutsatser och handlingsplan (7/20)

¹²¹ Bulletin EU 9-2001, Slutsatser och handlingsplan (7/20)

¹²² EGT L 162, 20/06/2002 s. 001-003.

¹²³ EGT L 190 18/07/2002 s. 0001-0020. Ju Betänkande 2001/02:JuU22, Faktablad Justitiedepartementet, november 2001.

om frysning av tillgångar och beslutet verkställs av den stat där tillgångarna finns.¹²⁴

4.2.3 Straffrättsliga sanktioner och den första pelaren

Redogörelsen ovan visar att den tredje pelaren ger möjlighet till att anta rättsakter i syfte att bekämpa terrorism, artikel 29 EUF. Fördragsbestämmelserna är vidare inte några välavgränsade regler som uppställer tydliga ramar för vad samarbetet kan anses omfatta, utan kan betraktas som ett uttryck för att det finns ett värde att samarbeta inom de områden som nämns i fördragen. Ett brett spektra av rättsakter kan således teoretiskt sett beslutas med stöd av den tredje pelaren och utifrån tredje pelarens utformning så torde det finnas utrymme för att införa regler angående frysning av misstänkta terroristers och med dessa associerades ekonomiska tillgångar. Genomförandet av rambeslutet från den 22 juli 2003 angående möjligheten att frysa egendom och bevismaterial indikerar dessutom att det finns utrymme för att reglera ekonomiska sanktioner riktade mot enskilda individer inom ramen för tredje pelarsamarbetet.

Oavsett vilket utrymme det finns för att genomföra ekonomiska sanktioner med hjälp av den tredje pelaren och oavsett de aktuella ekonomiska sanktionernas straffrättsliga karaktär, så har Rådets uppenbarligen ansett att åtgärderna mot al-Qaida och med dessa associerade samt sanktionerna under förordning 2580/2001 är administrativa ekonomiska sanktioner, eftersom reglerna de facto har placerats under den första pelaren.¹²⁵

Det är en allmän uppfattning att det i dagsläget inte finns någon positiv straffrättslig kompetens inom den första pelaren. Straffrättsligt samarbete skall falla under den tredje pelaren med hänvisning till medlemsstaternas suveränitets anspråk. EG domstolen har dessutom upprepade gånger slagit fast att straffrätten är ett område som faller utanför gemenskapsrätten.¹²⁶

Administrativa sanktioner som genomförs med stöd av EG-fördragen kan emellertid många gånger drabba enskilda individer mycket hårt och kan ha drag av straffrättsliga åtgärder trots att de har placerats inom samarbetet för den första pelaren. Det har därför uppstått en debatt om huruvida det i praktiken finns utrymme för att genomföra straffrättsliga sanktioner under EG-fördragen samt vilka möjligheter det finns för att införa administrativa sanktioner med straffrättslig karaktär under den första pelaren.¹²⁷

Trots omfattande diskussioner angående vilka typer av sanktioner som skall omfattas av straffrättsligt respektive gemenskaprättsligt samarbete, så finns det fortfarande ingen vedertagen teoretisk definition över vilka penala

¹²⁴ EGT L 196 02/08/2003 s. 0045-0055.

¹²⁵ Vad gäller förordning 2580/2001, så omfattas enbart personer som inte är EU-medborgare eller som inte är bosatta i ett EU land, eftersom flera medlemsstater var tveksamma huruvida sanktionerna rymdes under EG-fördragen.

¹²⁶ Asp, "EG:s sanktionsrätt, ett straffrättsligt perspektiv", Uppsala Iustus 1998, s. 569.

¹²⁷ Se exempelvis Rådets förordning 17/62.

sanktioner som kan omfattas av den första pelaren och vilka som bör placeras under den tredje.¹²⁸

Talan har väckts vid EG-domstolen huruvida vissa administrativa EG-rättsliga sanktioner egentligen är straffrättsliga sanktioner, vilka skall regleras under den tredje pelaren. Domstolen har dock hittills konsekvent slagit fast att sanktionerna i fråga inte har varit att anse som straffrättsliga åtgärder och att EG i de aktuella fallen har varit behörig till att lagstifta om sanktionerna. Domstolen har fällt sitt avgörande utan någon utförligare motivering. Det finns således ingen behjälplig domstolspraxis över vilka kriterier som pekar på att en åtgärd skall betraktas vara en tillåten administrativ ekonomisk sanktion eller var gränsen går mellan den tredje och första pelaren.¹²⁹

Om det hävdas att det finns utrymme för att genomföra administrativa penala sanktioner inom ramen för den första pelaren, så bör det vara en ofrånkomlig regel att det skall finnas en explicit och specifik regel i EG-fördragen som sanktionsåtgärderna grundas på. Omfattningen av artikel 301 EGF och 308 EGF blir här aktuell.¹³⁰

4.3 EG-domstolen och rättskällor

Den instans som avgör frågan om frysningsbestämmelsernas giltighet under EG-fördragen är EG-domstolen. EG-domstolen är en gemenskapsrättslig institution som har etablerats i enlighet med EG-fördragen. Behörigheten och kompetensen inskränker sig till den som uttryckligen anges i fördragen samtidigt som domstolen är den högsta uttolkaren av EG-rätten. EG-domstolen kan sägas fungera som en internationell, konstitutionell och administrativ domstol samt civildomstol, men är i realiteten en internationell domstol eftersom dess existens härleds från de fördrag utifrån vilka den har skapats.¹³¹

EG-domstolen har enligt artikel 220 EGF i uppgift att värna om lag och rätt vid tolkning och tillämpning av EG fördragen. Uttrycket lag och rätt har av

¹²⁸ Diverse rättsvetenskaps män har försökt att strukturera upp och förklara pelarsystemet och indelningen mellan den första och tredje pelaren genom att tala om straffrätt i bredare och vidare bemärkelse samt genom att systematisera straffrätt som straffrätt och egentlig straffrätt. Phd. Thomas Elholm utgår från en tes där de kriterier som får betydelse vid en bedömning är beroende av om man utgår från effektivitetshänsyn eller rättsäkerhetshänsyn. Dvs. den straffrättspolitiska ideologi som man väljer att utgå ifrån blir avgörande för hur en sanktion skall klassificeras. Straffrätten är inte någon definitiv vetenskap utan varierar med tradition och kultur. Elholm Thomas, "EU-svig. En studie i dansk strafferet", jurist og økonomiforbundets forlag, 2002. s. 395 ff.

¹²⁹ C 240/90. Se även Elholm s. 226 ff.

¹³⁰ Andersson, Cameron, Nordback s. 121.

¹³¹ Det faktum att general advokater arbetar inom domstolen och att ad-hoc domare saknas ändrar inte domstolens karakteristika som internationell domstol. Lysén Göran, "Folkrättsligt ansvar: En studie av EG/EU och dess medlemsstater", Uppsala Iustus; Swedish institute of international law. Uppsala 2002, s. 164.

EG-domstolen tolkats till att innebära något utöver själva fördragen och genom rättspraxis har domstolen kommit att tillämpa och för gemenskapsrättens del lägga fast vissa allmänna rättsprinciper som härletts från fördragen eller medlemsstaternas rättssystem. (Inom området för mänskliga rättigheter har olika rättsprinciper hämtats från folkrättsliga källor. En källa som framförallt har fått mycket utrymme är Europakonventionen för mänskliga rättigheter.) Se närmare kap 5.3.¹³²

EG är inte traktaträttsligt bunden av FN-stadgan och följaktligen inte heller av Säkerhetsrådets resolutioner. EG är en internationell organisation och för att en eventuell folkrättslig skyldighet skall föreligga krävs det att EG undertecknar FN-stadgan. Situationen förändras inte av att Säkerhetsrådet kan besluta om resolutioner som riktas mot alla stater eller internationella organisationer med krav om att de skall vidta särskilda åtgärder. Visserligen kan resolutionerna genomföras inom EU p.g.a. att FN:s medlemsstater är skyldiga att ta hänsyn till FN-stadgan även när dessa agerar till följd av sitt medlemskap i EU, se artikel 48 FN-stadgan, artikel 11 och 15 EUF.¹³³

EG-domstolen besitter naturligtvis inte någon kompetens till att bedöma legaliteten av Säkerhetsrådets resolutioner. Domstolen kan emellertid vid sitt arbete vara skyldig att respektera resolutionerna när de tolkar EG-rätten. FN-stadgan och Säkerhetsrådets resolutioner är en del av den allmänna folkrätten och liksom andra internationella domstolar kan EG-domstolen ta hänsyn till folkrättsliga källor vid tolkning och tillämpning av EG-rätten.¹³⁴

4.3.1 EG-domstolen och tolkningsmetoder

Olika folkrättsliga källor kan således tillmätas betydelse när EG-domstolen skall värna om lag och rätt. I detta sammanhang bör även något tilläggas om EG-domstolen och tillämpliga tolkningsprinciper. EG-domstolens tolkningsprinciper präglas av att EG-rätten anses ha en specifik och självständig innebörd. EG-rätten kan därför inte jämföras direkt med motsvarande begrepp inom den nationella rätten. Domstolen har i sin praxis hänvisat både till systematiska, teleologiska samt bokstavliga tolkningar. Domstolen har dock under de senaste åren intagit ett teleologiskt förhållningssätt där hänsyn tas till regelns syfte och ändamål.¹³⁵

EG-domstolen kan sägas ha en dynamisk syn på sin roll som rättsgestaltande organ i jämförelse med nationella domstolar. EG-rätten har utvecklats genom samarbetet på internationell nivå. Vidare är EG-rätten inte någon statisk disciplin, utan utvecklas kontinuerligt. Eventuella brister som

¹³² Melin, Schäder, "EU: s konstitution", s. 79 f, s. 101.

¹³³ Lysén Göran, "Targeted UN sanctions: on the issue of legal sources and their application and also some procedural matters", s. 5.

¹³⁴ Lysén Göran, "Targeted UN sanctions", s. 5.

¹³⁵ I målet *Continental Can* (1973) ECR 215 uttalade domstolen att för att svara på frågan om en fördragsartikels innehåll... "måste man gå tillbaka till andan, det allmänna sammanhanget och lydelsen i artikel 86, liksom till fördragets systematik och mål". Melin, Schäder, "EU: s konstitution" s. 87.

kan uppstå i fördragstexten åvilar det EG-domstolen att lösa. Fördragen får sedan tolkas och tillämpas utifrån de syften och principer som kan utläsas ur texten, sedda med EG: s syften som bakgrund. EG-rätten ses som en sammanhängande disciplin och normsystem och tillkomna texter förutsätts bygga på det redan etablerade regelverket och man förutsätter att de även är avsedda att anpassas i detta existerande system.¹³⁶

Domstolens tolkningsstil har beskrivits som relativt fri, starkt ändamålsbestämd och dynamisk.¹³⁷ Domstolen hänvisar ofta till att lösningen är den som är mest effektiv för gemenskapsrätten, s.k. *effet utile*. Domstolen förefaller vidare medvetet sträva efter att stödja gemenskapens vidare integration. Domstolen kan sägas ha eftersträvat lösningar som har stärkt gemenskaperna, utvidgat gemenskapens räckvidd och gett vida befogenheter åt institutionerna, både i övergripande frågor och i mer begränsade frågeställningar. Under de senaste åren har dock EG-domstolen blivit mer försiktig vid sina avgöranden och har kommit att hålla en försiktigare linje vid sin tolkning.¹³⁸

4.4 Artikel 301 EGF och 308 EGF

Giltigheten av rådets förordning 881/2002 samt 2580/2001 har ifrågasatts utifrån tillämpningsområdet för artikel 301 EGF och artikel 308 EGF.

Enligt artikel 301 EGF så kan ekonomiska sanktioner riktas mot tredje land. Det står dock inte uttryckligen i fördragstexten att även enskilda individer kan omfattas av sanktionsåtgärder, varför det har diskuterats huruvida begreppet tredje land kan tolkas till att även omfatta enskilda individer.¹³⁹

Förutsättningarna för en dynamisk tolkning av begreppet tredje land skall analyseras utifrån i) rättsakter som Rådet tidigare har vidtagit med hjälp av artikel 301 EGF, ii) EG-domstolens praxis, iii) de internationella förpliktelser som EU medlemsstaterna står under och iv) slutligen med hänvisning till artikel 308 EGF om fördragsutfyllnad.

4.4.1 Rådets praxis

Ekonomiska sanktioner är ett viktigt utrikespolitisk verktyg för EU och ett antal sanktioner har upprättats genom åren. Dels finns det sanktioner som baseras på FN-resolutioner och dels sanktioner som enbart har som syfte att tillvarata EU: s målsättningar. Under de senare åren har bruket av riktade ekonomiska sanktioner blivit vanligare, eftersom man har strävat efter att effektivisera sanktionerna och att minska de humanitära kostnaderna.¹⁴⁰

¹³⁶ Melin, Schäder, "EU:s konstitution" s. 87.

¹³⁷ Due Ole, "EF domstolens praxis som integrationsfremmede faktor", Juridisk Tidskrift 1991-92, s. 412.

¹³⁸ Melin, Schäder, "EU: s konstitution" s. 82 ff.

¹³⁹ Andersson, Cameron, Nordback. s. 120. Ahmed C306-01.

¹⁴⁰ Se kap.2.2.

De personer och organisationer som tidigare har blivit föremål för EU-rättsliga sanktioner kan dock knytas till en stat eller ett territorium, exempelvis i egenskap av att de varit offentliga statsrepresentanter. Sanktionerna riktade mot al-Qaida och med dessa associerade skiljer sig därför från tidigare praxis eftersom det enda kriteriet för att en individ skall kunna omfattas av åtgärder är att individen misstänks vara knuten till al-Qaida. Al-Qaida är ingen statlig organisation, utan är ett öppet nätverk i den bemärkelsen att den har noder i ett flertal länder och kraven för att kunna anses vara ansluten till nätverket är lågt ställt. (Även rådets förordning 2580/2001 har en global räckvidd och kan riktas mot terrorister generellt. Förordningen kan dock inte tillämpas mot EU-medborgare eller personer som är bosatta i ett EU-land.)¹⁴¹

| Ämnesområde | Datum | Artiklar | Publicering | Kommentar |
|---|------------|----------------------|-------------------------------|--|
| Rådets förordning (EG) nr 2290/2002 om import till gemenskapen av rådiamanter från Sierra Leone. | 12-09-2002 | Artikel 301 | EGT L 348 21.12.2002 s. 56 | Importförbud |
| Rådets förordning (EG) nr 1318/2002 om vissa restriktiva åtgärder med avseende på Liberia | 22-07-2002 | Artikel 301 | EGT L 194 23.07.2002 s.1 | Importförbud |
| Rådets förordning (EG) nr 881/2002 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder med vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter. | 27-05-2002 | Artikel 60, 301, 308 | EGT L 139 29.05.2002 s.9 | Kan riktas mot fysiska individer utan samband med ett visst territorium eller regering |
| Rådets förordning (EG) nr 310/2002 om vissa restriktiva åtgärder mot Zimbabwe | 18-02-2002 | Artikel 60, 301 | EGT L 050 21.02.2002 s.4 | Kan riktas mot fysiska personer med anknytning till regeringen |
| Rådets förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism | 27-12-2001 | Artikel 60, 301, 308 | EGT L 344 28.12.2001 s.70 | Kan riktas mot fysiska personer utan samband med visst territorium eller regering |
| Rådets förordning | 20-11-2000 | Artikel 60, | EGT L 287 | Kan riktas mot |

¹⁴¹ Cameron, targeted sanctions s. 11.

| | | | | |
|--|------------|---------------------|----------------------------|--|
| (EG) nr 2488/2000 om fortsatt frysande av tillgångar med anknytning till Slobodan Milosevic och med honom associerade personer | | 301 EGF | 14.11.2000 s.19 | fysiska personer med anknytning till f.d. regeringsmakten |
| Rådets förordning (EG) nr 1081/2000 om förbud mot försäljning, leverans och transport till Burma/Myanmar av utrustning som kan användas i det inre förtrycket eller för terrorhandlingar och om frysande av tillgångar som innehas av vissa personer med anknytning till viktiga offentliga tjänster i Burma/Myanmar | 22-05-2000 | Artikel 60, 301 EGF | EGT L 122 24.05.2000 s. 29 | Kan riktas mot fysiska personer med anknytning till viktiga offentliga tjänster och högt uppsatta tjänster |

Figur 2. Sanktioner som genomförts med hjälp av artikel 301 och artikel 308 EGF, vad sanktionerna avser samt sanktionsobjekten.

4.4.2 EG-domstolens praxis

Frågan om tillämpningsområdet för artikel 301 EGF och tolkningen av begreppet tredje stat kan även studeras med hjälp av EG-domstolens praxis.

Det rättsfall som fått störst uppmärksamhet inom området för internationella ekonomiska sanktioner är *the Bosphorus Airways målet*.¹⁴² Ärendet gällde sanktioner som riktades mot Jugoslavien genom EG förordning 990/93 vilken i sin tur baserades på FN-resolution 820. Enligt artikel 8 förordning 990/93 föreskrevs att särskilda transportmedel inom Jugoslavien skulle konfiskeras, däribland diverse flygmaskiner. Ett turkiskt företag väckte talan angående tolkningen av artikel 8 och hävdade att sanktionerna inte kunde riktas mot flygbolag som ägdes och kontrollerades av icke jugoslaviska företag. Målet ger således ingen ledning i frågan om tolkningen av artikel 301 EGF, då den aktuella situationen gällde sanktioner riktade mot tredje stat. Det finns helt enkelt ingen praxis från EG-domstolen som kan ge ledning vid frågan eftersom al-Qaida sanktionerna utgör en förändring av policysystemet och inga liknande regler har prövats av EG-domstolen

¹⁴² C-84/95 Bosphorus Hava Yollari ve Ticaret AS v. Minister for Transport, Energy and Communications.

tidigare. Ahmed Yussuf har väckt en ogiltighetstalan vid EG-domstolen men ärendet har inte varit föremål för prövning.¹⁴³

Det kan observeras att EG-domstolen i målet *Bosphorus Airways* valde att göra en ändamålsinriktad tolkning av artikel 301 EGF, där målsättningen för sanktionen, dvs. internationell fred och säkerhet och behovet av att undvika eventuella skillnader mellan hur medlemsstaterna valde att hantera frågan och behovet av att undvika en snedvridning av konkurrensen beaktades. I praktiken valde alltså domstolen ta i beaktande de målsättningar som uppställdes i FN-resolutionen eftersom den EG-rättsliga förordningen byggde på denna.¹⁴⁴

4.4.3 Internationella förpliktelser

Giltigheten av sanktionerna under artikel 301 EGF kan även studeras i förhållande till de internationella förpliktelser som EU-medlemsstaterna står under.

Medlemsstaterna i EU är till följd av artikel 25 FN-stadgan folkrättsligt förpliktade att respektera Säkerhetsrådets resolutioner angående frysning av terroristernas ekonomiska tillgångar. Enligt artikel 103 FN-stadgan skall resolutionerna äga företräde framför övriga internationella förpliktelser som medlemsstaterna lyder under. EU är i sin tur inte traktaträttsligt bunden av FN-stadgan. Medlemsstaterna i EU skall dock försöka att bevara fred och säkerhet i enlighet med grundsatserna i FN-stadgan, vilket tydliggörs genom artikel 11 EUF och 15 EUF.¹⁴⁵

Argumenten för en tolkning av artikel 301 EGF som medger att rättsakter kan genomföras riktade mot enskilda individer, baseras på tanken att den Europeiska Unionen bygger på principer om mänsklig frihet samt respekt för mänskliga rättigheter. Terrorism utgör ett brott mot dessa principer och att lagstifta om liknande sanktioner faller naturligt inom ramen för gemenskapsrätten. Vidare har det framförts att oavsett om FN-sanktionerna implementeras inom EG-rätten, så är medlemsstaterna fortfarande folkrättsligt förpliktade att respektera FN:s resolutioner. Deras folkrättsliga skyldighet kvarstår även om EU-sanktionerna inte genomförs, varför det inte har någon betydelse om samarbetet mot terrorism sker inom ramen för EG-samarbetet eller genom medlemsstaternas nationella rättsordning.¹⁴⁶

Genom att införa sanktionerna inom EG-rätten säkras att alla EU-medlemsstaterna följer resolutionerna och de krav som framställs. EG:s förordningar är direkt tillämpliga som lag i medlemsstaterna och inga stater kan undvika sina skyldigheter. Principen om *effet utile*, dvs. den lösning som är mest effektiv, talar därmed för en extensiv tolkning av artikel 301

¹⁴³ Canor Iris. s. 140ff. Se kap. 3.4.1.

¹⁴⁴ Andersson, Cameron, Nordback, s. 122. Canor Iris. s. 137 ff.

¹⁴⁵ Se kap 2.2 och kap. 3.2.

¹⁴⁶ Andersson, Cameron, Nordback, s. 122.

EGF, eftersom medlemsstaterna på ett effektivt sätt kan tillvarata målsättningarna under artikel 11 och 15 EUF.¹⁴⁷

Argumenten mot en extensiv tolkning av EG-fördragen baseras på resonemang om att sanktionsåtgärder riktade mot enskilda individer faller utanför gemenskaprättens mål och syfte. Kärnan i EG utgörs av den gemensamma marknaden och de fyra friheterna. Målen för EG beskrivs i artikel 2-4 EGF och utrikes och säkerhetspolitik omfattas inte av dessa.¹⁴⁸

Artikel 301 EGF ger visserligen möjlighet till ett pelaröverskridande samarbete i den mån utrikespolitiska frågor berör kapitalmarknaden. Målen för GUSP kan dock sträcka sig längre än målsättningarna för EG och om målen för GUSP går utöver de målsättningar som föreskrivs i EG-fördragen, så kan gemensamma ståndpunkter inte genomföras med stöd av artikel 301 EGF. En sanktion som anses överskrida den kompetens som framkommer i artikel 301 EGF, innebär det ett brott mot legalitetsprincipen artikel 5 EGF.¹⁴⁹

Säkerhetsrådets praxis inom sanktionsområdet har förändrats mycket över de senaste åren. FN-rättsliga sanktioner har tidigare använts i mellanstatliga relationer, men kan nu även omfatta åtgärder som tidigare ansågs vara en del av den nationella jurisdiktionen. Kritikerna anser att medlemsstaternas skyldigheter under FN-stadgan inte innebär att EG automatiskt skall genomföra FN-rättsliga sanktioner. EG kan enbart lagstifta när den har mandat till att genomföra de åsyftade åtgärderna. EG:s kompetens växer inte i takt med att ett internationellt organ utvidgar sitt mandat. Visserligen kan EG-domstolen väga in FN-stadgan vid en tolkning av EGF, men den kan fortfarande inte tillerkänna EG större mandat än vad som föreskrivs i fördragen.¹⁵⁰ Medlemsstaterna har överlåtit kompetens till EG genom fördragen och får anses vara fördragets herrar. Eventuell utvidgning av fördragen kräver att medlemsstaterna godkänner utvidgningen. Rättsakter som faller utanför fördragets tillämpningsområde bör förklaras ogiltiga.¹⁵¹

4.4.4 Artikel 308 EGF

Rådets förordning 881/2002 och 2580/2001 grundas på artikel 60, 301 och 308 EGF. Artikel 308 EGF avser fördragsutfyllnad och är tillämplig när gemenskapsinstitutionerna saknar befogenheter för att vidta åtgärder, uttryckligen eller i traktaten.¹⁵²

Artikel får betydelse när det är nödvändigt att gemenskapen vidtar åtgärder för att kunna utöva sina funktioner med avseende på de mål som är fastlagda i traktaten. Artikel 308 ger EG en vid men inte obegränsad kompetens. Då

¹⁴⁷ Andersson, Cameron, Nordback, s. 122.

¹⁴⁸ Kruse Anders, "Brännpunkt".

¹⁴⁹ Andersson, Cameron, Nordback, s. 122f.

¹⁵⁰ Lysén, "Targeted sanctions" s. 5.

¹⁵¹ Andersson, Cameron, Nordback, s. 122. EU: s konstitution s. 17 ff.

¹⁵² Mål 2/94 av den 28 mars 1996, Saml. 1996 I-1788 premiss 29 och 30.

bestämmelsen är en del av ett institutionellt system som bygger på principen om tilldelad kompetens, kan den inte användas för att utvidga gemenskapens kompetensområde utöver den ram som framkommer i traktaten. Det går helt enkelt en skiljelinje mellan rättsutveckling inom fördraget och tillägg och utvidgning av fördraget. Artikeln kan således inte användas för att genomföra rättsakter som i praktiken innebär att fördragen ändras.¹⁵³

Artikel 308 EGF är vidare subsidiär och kan enbart användas när det inte finns någon annan bestämmelse i fördragen som ger befogenhet att vidta den eftersträvade åtgärden.¹⁵⁴

Avgörande för om artikel 308 EGF om fördragsfyllnad kan ge stöd för en vid tolkning av begreppet tredje land är om EG-fördragen enbart skall anses reglera den inre marknaden eller om kampen terrorismen skall anses vara ett mål som faller inom gemenskapens intresse. Argumenten som talar för eller emot en vid respektive snäv tolkning av artikel 308 EGF är i princip samma som används gällande artikel 301 EGF.¹⁵⁵

4.5 Analys

Sanktionerna som riktades mot de tre svenska medborgarna efter den 11 september 2001 och som föranledde att alla deras ekonomiska tillgångar spärrades, har blivit föremål för en rättsvetenskaplig debatt avseende reglernas giltighet under EG-fördragen.

Det har diskuterats huruvida sanktionerna är att betrakta som straffrättsliga åtgärder som bör placeras under den tredje pelaren eller om de kan betraktas som ekonomiska administrativa sanktioner som kan beslutas med hjälp av den första pelaren. Kraven som föreskrivs i förordning 881/2002 innehåller visserligen inga kriterier om vad som krävs för att någon skall omfattas av sanktionslistorna och det krävs inte att de utpekade personerna har begått något brottsligt. Men det faktum att någon förs upp på sanktionslistor, vilka omfattar individer som anses vara associerade med terrorister, får betraktas vara klart socialt stigmatiserande och implicerar att individerna anses vara kopplade till brottslig verksamhet, antingen avsiktligt eller oavsiktligt. Vidare utgör sanktionerna ett kraftigt ingrepp i de utpekade individernas ekonomiska liv då reglerna inte innehåller några tidsbegränsningar, vilket gör att de personer som omfattas kan förvägras att disponera över sina tillgångar under en mycket lång period. Den tredje svensken, Ahmed Ali Yussuf, som fortfarande står uppskriven på sanktionslistorna har exempelvis inte haft tillgång till sina pengar i snart två år.

¹⁵³ Melin, Schäder, "EU: s konstitution" s. 51, 164.

¹⁵⁴ Melin, Schäder, "EU: s konstitution" s. 51, 164.

¹⁵⁵ Andersson, Cameron, Nordback, s. 122.

Frågan om reglernas eventuella straffrättsliga karaktär har ingen direkt betydelse vid Säkerhetsrådets arbete, eftersom huvudregeln är att Säkerhetsrådet själv avgör gränserna sitt mandat. Frågan har däremot större betydelse inom EU-rätten, då straffrätt med hänvisning till medlemsstaternas suveränitet inom området skall placeras under den tredje pelaren och då administrativa ekonomiska sanktioner skall placeras under den första pelaren.

Fördragstexten gällande den tredje pelaren uppställer inga tydliga ramar för vad samarbetet kan omfatta. Fördragen betraktas ofta mer som en politisk agenda för områden som det finns ett värde att gå vidare inom och samarbeta. Kampen mot terrorismen är ett av de områden som skall prioriteras och tillämpliga metoder är närmare samarbete mellan polismyndigheter och tullmyndigheter, närmare samarbete mellan juridiska och andra relevanta myndigheter och slutligen genom harmonisering av straffrättsliga bestämmelser. Fördragslydelsen sammantaget med det rambeslut som fattades den 22 juli 2003 angående frysning av egendom och bevisning, indikerar att det finns utrymme för att genomföra sanktioner om frysning av ekonomiska tillgångar riktade mot enskilda individer med hjälp av den tredje pelaren.

Rådet har emellertid valt att betrakta sanktionerna riktade mot al-Qaida och med dessa associerade som en form av administrativa sanktioner. Det är en omdiskuterad fråga om och i vilken omfattning det finns utrymme till att genomföra ekonomiska sanktioner med straffrättslig karaktär under den första pelaren. Det finns idag ingen universell teoretisk definition över uppdelningen mellan den första och tredje pelaren, varför ett teoretiskt resonemang angående potentiella kriterier som kännetecknar straffrättsliga respektive administrativa åtgärder inte skall utvecklas.

Om det hävdas att det finns kompetens till att genomföra administrativa sanktioner med penal karaktär inom den första pelare, så får det anses vara en obönhörlig regel att det finns en explicit och specifik regel i EG-fördragen som beslutet kan luta sig på.

Artikel 301 EGF kan enligt fördragstexten riktas mot tredje stat. Det står dock inte uttryckligen att även enskilda individer kan omfattas. Rådets praxis ger inget stöd för en extensiv tolkning av begreppet tredje stat då tidigare sanktionsobjekt har varit stater eller enskilda individer som har en anknytning till en stat. Inte heller EG-domstolen praxis ger någon hjälp i frågan. Al-Qaida sanktionerna innebär en policyförändring av hur ekonomiska sanktioner tillämpas inom EU och inga liknande ärenden har prövats tidigare.

Artikel 301 EGF kan även tolkas utifrån EU-medlemsstaternas internationella förpliktelser. Undertecknad anser emellertid inte att begreppet tredje land kan tolkas så att även enskilda individer som inte representerar en stat kan omfattas. EG omfattar kapitalmarknaden och sanktionsbestämmelser i likhet med al-Qaida-sanktionerna som har karaktär

av straffrättsliga sanktioner bör falla inom respektive medlemsstats ansvar. Bestämmelserna faller således utanför tillämpningsområdet för den första pelaren och bör placeras under den tredje pelaren. FN-stadgan tillhör visserligen en av de rättskällor som kan tillmätas betydelse vid en tolkning av EG-rätten, men EG kan fortfarande inte erhålla kompetens som inte fanns från början. Artikel 301 EGF ger utrymme för att genomföra FN-resolutioner inom EG-rätten, men det innebär inte att alla FN-resolutioner skall genomföras inom EG. EG:s mandat begränsas av fördragen och rättsakter som faller utanför fördragets tillämpningsområde strider mot legalitetsprincipen. Sanktionssystemet har ursprungligen skapats för att användas vid mellanstatliga relationer och inte mot enskilda individer. Det faktum att FN:s praxis har utvecklats genom åren innebär inte att även EG:s kompetens utvidgas automatiskt.

EU-medlemsstaterna har gett EG kompetens genom fördragen och får anses vara fördragets herrar. Eventuella förändringar av fördragen kräver medlemsstaternas godkännande. I likhet med det ovan anförda bör således åtgärderna inte falla inom EG:s kompetensområde, varför artikel 308 EGF om fördragsfyllnad inte kan användas som grund för liknande ekonomiska sanktioner. Artikel 308 EGF tillåter rättsutveckling av fördragen men inte tillägg eller utvidgning av densamme.

Men vilken betydelse har det i praktiken om ekonomiska sanktioner beslutas med stöd av den första respektive den tredje pelaren, då medlemsstaterna i EU fortfarande är skyldiga att genomföra FN:s resolutioner om sanktioner?

Sanktionerna under *1267-regimen* innehåller inga normer eller kriterier som förklarar vilka konkreta handlingar från de enskilda individernas sida som gör att de bör omfattas av sanktionslistorna. När reglerna placeras under EG-rätten blir således dylika abstrakta normer direkt tillämpliga som svensk lag samtidigt som svensk domstol inte besitter förmågan att ändra sanktionslistorna eftersom det till syvende och sist är Säkerhetsrådet som beslutar när åtgärderna skall hävas. Om reglerna däremot införs inom den tredje pelaren så blir det istället upp till den nationelle lagstiftaren att genomföra reglerna inom den nationella rätten, istället för som idag där nationella normer kan straffa en överträdelse mot en direkt tillämplig förordning som specificerar det förbjudna beteendet. Om reglerna införs inom den nationella sfären så blir det upp till den nationella lagstiftaren att specificera det förbjudna beteendet och sedan bestraffa eventuella brott gentemot det. Liknande regler är korrekt uppbyggda från ett nationellt perspektiv, med exempelvis uppsåt, eventuella undantag och kan även bli föremål för judiciell kontroll. Ett liknande system är således klart fördelaktigare för den enskilde individen.

Vidare är det viktigt att EG inte genomför kontroversiella regler inom ramen för det överstatliga pelarsamarbetet med hänvisning till att medlemsstaterna är folkrättsligt skyldiga att implementera sanktionerna i den nationella rätten oavsett om dessa genomförs inom EG-rätten. EG:s

mandat härleds från fördragen och rättsakter skall genomföras med stöd av fördragen, annars kan både legaliteten och förtroendet för EG äventyras.

Sammanfattningsvis så bör ekonomiska sanktioner riktade mot enskilda individer beslutas med stöd av den tredje pelaren. Med avseende på tillämpningsområdet för den tredje pelaren samt de åtgärder som har vidtagits för att bekämpa terrorism, så får det anses klart att det finns utrymme för att genomföra de aktuella sanktionerna under den tredje pelaren. Då uttrycket tredje land i artikel 301 EGF inte kan tolkas till att omfatta enskilda individer som inte kan kopplas till en viss stat eller territorium, torde det helt enkelt vara lämpligare att placera frysningsbestämmelserna under den tredje pelaren.

5 EU-sanktioner och mänskliga rättigheter

5.1 Inledning

*”Helt oavsett frågan om de skulle ha gjort sig skyldiga till något brottsligt, är det lätt att kritisera sanktionerna mot de tre somalisvenskarna ur rättssäkerhetssynpunkt och med hänsyn till de mänskliga rättigheterna. Med viss överdrift är det bara att plocka bland Europakonventionens artiklar, för att hitta punkter på vilka sanktionerna strider mot grundläggande mänskliga fri och rättigheter.”*¹⁵⁶

Vid sidan av diskussionen gällande omfattningen av artikel 301 EGF och 308 EGF, så har den tillämpade lagstiftningstekniken gällande ekonomiska sanktioner även ifrågasatts i förhållande till de rättighetsprinciper som skall respekteras inom den Europeiska Unionen.¹⁵⁷

Besluten om att frysa av ekonomiska tillgångar innebär ett kraftigt ingripande i en persons dispositionsrätt över sina ekonomiska tillgångar. Möjligheterna till domstolsprövning inom EU-systemet är dessutom begränsade, eftersom sanktionslistorna till förordning 881/2002 till syvende och sist enbart kan ändras genom sanktionskommitténs beslut.¹⁵⁸

I följande kapitel redovisas rättighetsskyddet inom EU samt aktuella rättighetsprinciper som har betydelse i förhållande till frysningsbestämmelserna. Vidare redogörs för förhållandet mellan de principer som framkommer i EU-rätten och medlemsstaternas skyldigheter enligt Europakonventionen och FN-stadgan. Kapitlet avslutas med en analys över EU-sanktionernas förhållande till relevanta rättighetsprinciper som skall respekteras inom EG-rätten.

¹⁵⁶ Österdahl Inger, s. 903.

¹⁵⁷ Se ex. skriftligt svar på fråga av Johan Persson om rättsäkerheten för svenska medborgare, Utrikesministern Nr. 2001/02:561.

¹⁵⁸ Fokus i följande kapitel skall placeras på sanktionsåtgärderna under 1267-regimen, då sanktionerna under 1373-regimen inte omfattar direkt tillämpliga förordningar riktade mot EU-medborgare.

5.2 FN och mänskliga rättigheter

Något bör sägas om FN-stadgans förhållande till mänskliga rättigheter, eftersom FN-stadgan kan utgöra en av de rättskällor som EG-domstolen tillämpar vid sin myndighetsutövning, se kap 4.3. Ekonomiska sanktioner baseras på artikel 41 FN-stadgan. Artikeln är generellt utformad och det står inte uttryckligen vilket utrymme det finns för att rikta sanktionsåtgärder mot stater, ledare för icke statliga organisationer respektive enskilda individer. I stadgan kan det enbart utläsas att åtgärder skall vidtas i syfte att bevara freden och vilka objekt åtgärderna kan riktas mot lämnas öppet för tolkning.¹⁵⁹

FN: s kollektiva säkerhetssystem har initialt skapats för att användas vid mellanstatliga relationer och inte mot enskilda individer. Huvudregeln är att Säkerhetsrådet själv avgör vilka befogenheter den har under FN-stadgan. Det kan konstateras att Säkerhetsrådet har ansett sig ha befogenheter att besluta om smart sanctions riktade direkt mot enskilda individer som inte har någon anknytning till en särskild stat och att stora delar av omvärlden har accepterat denna praxis.¹⁶⁰

Folkrätten består av traktaträtt samt av oskriven sedvanerätt. Internationella organisationer skapas i ett existerande internationellt rättssystem. Vissa förpliktelser existerar redan när en organisation skapas och vissa förpliktelser blir bindande först på ett senare stadium. I FN-stadgan står det inte i vilken omfattning internationell sedvanerätt skall få betydelse. Det är därför upp till Säkerhetsrådet att avgöra vilka regler och principer i internationell rätt som skall beaktas. FN-stadgan är vidare inte statisk, utan omtolkas i takt med att världen och det befintliga internationella samarbetet förändras.¹⁶¹

Enligt FN-stadgan skall FN uppmuntra och sträva efter respekt för mänskliga rättigheter och för grundläggande friheter utan hänsyn till ras, kön, språk eller religion. För att driva igenom dessa målsättningar har FN: s generalförsamling skapat en universell deklaration om mänskliga rättigheter från 1948. Generalförsamlingens beslut binder dock inte medlemsstaterna i FN, varför deklarationen inte är bindande i sig.¹⁶² FN är likaledes inte bunden av Europakonventionens principer vid antagandet av resolutioner, eftersom FN inte har deklarerat att konventionen skall följas.¹⁶³

Genom den absoluta företrädesrätten i artikel 103 FN-stadgan, så skall FN-stadgan äga företräde framför andra förpliktelser som medlemsstaterna har i

¹⁵⁹ Lysén, "Targeted sanctions", s. 2.

¹⁶⁰ Österdahl s. 909.

¹⁶¹ Lysén "Targeted sanctions" s. 2.

¹⁶² Delar av texten kan naturligtvis vara en del av den internationella sedvanerätt som binder FN, se Lysén "Targeted sanctions" s. 2f.

¹⁶³ Lysén "Targeted sanctions" s. 2.

förhållande till internationell rätt. Även om medlemsstaterna har skyldigheter till följd av andra konventioner eller deklarerationer inom området för mänskliga rättigheter, så har de skyldigheter som Säkerhetsrådet beslutar med stöd av FN-stadgan företräde.¹⁶⁴

Frågan om mänskliga rättigheter får sägas ha betraktats av Säkerhetsrådet vid upprättandet av sanktionerna om frysning av ekonomiska tillgångar. I exempelvis resolution 1267 konstateras att resolutionen baseras på principer i FN-stadgan och normer i den internationella rätten, vilket inkluderar eventuella mänskliga rättigheter som följer av den oskrivna sedvanerätten. Reglerna torde därmed vara lagliga ur ett folkrättsligt perspektiv och medlemsstaterna i FN är således skyldiga att följa FN-stadgan. Men även om FN:s resolutioner inte kan ifrågasättas eller överklagas, så kan genomförandet av resolutionerna orsaka problem för de stater som även är medlemmar i EU när dessa analyseras i förhållande till EU-rätt och Europakonventionen.¹⁶⁵

5.3 Rättsprinciper och EU

De allmänna rättsprinciperna är en viktig rättskälla inom EG-rätten. Anledningen till att de tillmätts ett så stort utrymme, beror delvis på att EG-rätten bygger på en kontinentaleuropeisk rättstradition och delvis på att det har funnits ett behov av att fylla ut fördragen i syfte att få till stånd en fungerande europeisk rättsordning. EG-domstolen har uttolkat principerna med hänvisning till domstolens grundläggande skyldighet att värna om lag och rätt, artikel 220 EGF. Vissa av rättsprinciperna är idag kodifierade och andra framgår enbart av EG-domstolens praxis.¹⁶⁶

Principerna äger företräde framför många andra rättskällor och kan närmast hänvisas till primärrätten. Om en sekundärrättslig regel anses strida mot en allmän rättsprincip, så skall den sekundärrättsliga regeln stå tillbaka. Principerna är bindande för EG och dess institutioner och skall genomsyra och prägla gemenskapsrätten. Principerna kan användas både vid tolkning av rättsregler och som utfyllnad av skriven lag. De principer som EG-domstolen kommer att tillämpa anses vara av gemenskaprättslig natur, varför de är underkastade domstolens tolkningsföreträde oberoende av deras ursprung.¹⁶⁷

En central rättsprincip inom EU är skyddet för mänskliga rättigheter. Idag står det uttryckligen i artikel 6 EUF att de principer som framkommer i Europakonventionen för mänskliga rättigheter och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner skall respekteras.¹⁶⁸

¹⁶⁴ Cameron "Targeted sanctions", s. 2ff.

¹⁶⁵ Lysén "Targeted sanctions" s. 3.

¹⁶⁶ Bernitz, Kjellgren "Europarättens grunder" s. 98 se även artikel 6 EUF.

¹⁶⁷ Bernitz, Kjellgren "Europarättens grunder" s. 98

¹⁶⁸ Sevón Leif, "De mänskliga rättigheterna i EU", Europarättslig tidskrift 3 (2000), s. 394 f.

5.3.1 EU och mänskliga rättigheter

Rättighetsskyddet som föreskrivs i artikel 6 EUF, relaterar till de principer som skall respekteras inom Unionen och fungerar som grundval för det europeiska samarbetet.¹⁶⁹

I artikel 6 EUF föreskrivs att:

- Den europeiska unionen bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättstatsprincipen som är gemensam för medlemsstaterna.
- Unionen skall som allmänna principer för gemenskapen respektera de grundläggande rättigheterna som garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

Artikeln 6 EUF kan liknas vid en politisk markering om att EU skall respektera mänskliga fri och rättigheter. Stadgandet gäller främst samarbetet under den första pelaren, men påverkar även samarbetet under de övriga pelarna. Regeln har emellertid störst betydelse för rättsakterna inom den första pelaren eftersom denna präglas av överstatligt samarbete och följaktligen kan ha bindande verkan i förhållande till enskilda rättssubjekt. Den tredje och andra pelaren karakteriseras av mellanstatligt samarbete, varför rättighetsskyddet kan garanteras genom medlemsstaternas nationella konstitution.¹⁷⁰

5.3.1.1 EG-domstolens praxis

Rättighetsskyddet har initialt utbildats genom EG-domstolens praxis då det under många år har saknats uttryckliga bestämmelser i EG-fördragen.¹⁷¹

När de Europeiska Gemenskaperna skapades under 1950-talet omfattades EG-domstolens arbetsuppgifter av de ansvarsområden som reglerades under fördragen och det fanns inga tankar på att EG-domstolen skulle bedöma grundläggande mänskliga rättigheter. I takt med att det europeiska samarbetet utökades både geografiskt och verksamhetsmässigt, så kom även domstolens ansvarsuppgifter att förändras och en gemenskapsrättslig fri och rättighetsdoktrin utbildades.¹⁷²

¹⁶⁹ Enligt artikel 7 EUF besitter rådet kompetens att avgöra huruvida en medlemsstat allvarligt och ihållande har åsidosatt de principer som garanteras i artikel 6 EUF.

¹⁷⁰ Sévon s. 394.

¹⁷¹ Sévon s. 395.

¹⁷² Respekten för mänskliga rättigheter inom EU fastställdes för första gången genom Stauder målet 1969 (Mål 29/69, *Stauder/Stadt Ulm* (1969) ECR 419 (vol. I s. 421). EG-domstolen uttalade här att de grundläggande mänskliga rättigheterna omfattades av gemenskapens allmänna principer varför dessa skulle skyddas av EG-domstolen. Rättighetsskyddet utvecklades ytterligare 1974 genom NOLD-målet, (Mål 64/73, *Nold*

EG-domstolens praxis inom rättighetsområdet har idag konkretiserats genom artikel 6 EUF och grundläggande mänskliga rättigheter såsom de garanteras i Europakonventionen faller således under domstolens kompetens område. Numera förekommer ofta en hänvisning till Europakonventionen vid EG-domstolens avgörande och i praktiken har domstolen läst in en oskriven rättighetskatalog i gemenskapsrätten.¹⁷³

Det faktum att skyddet för mänskliga rättigheter inom EU-samarbetet har utvecklats genom EG-domstolens praxis kan bereda en del svårigheter eftersom domstolens praxis är begränsad till de mål som har kommit upp till prövning. Den praxis som har utvecklats täcker därför enbart de grundläggande rättigheterna punktvis, varför det kan vara svårt att få en heltäckande bild av rättighetsskyddet.¹⁷⁴

Även om EG-domstolen genom sin praxis har slagit fast att Europakonventionen skall respekteras inom Unionen, så är EU inte bunden av själva konventionen. EU är inte konventionspart till Europakonventionen och för att EG skall anslutas krävs en ändring av EG-fördragen. Det faktum att medlemsstaterna självständigt kan underteckna konventionen förändrar inte EU:s ansvar. EU är till sin struktur en internationell organisation. En internationell organisation är ett eget rättssubjekt som följaktligen inte är bunden av de traktatförpliktelser som medlemsstaterna kan ha vidtagit. Egna rättssubjekt kan inte generellt vara bundna av traktat till vilka de inte har samtyckt eller på annat sätt har accepterat att tillämpa. Utgångspunkten är dock att EG-domstolen skall skydda rättigheterna i konventionen som en del av den allmänna EG-rätten och dess tillämpning.¹⁷⁵

5.4 Europakonventionen om mänskliga rättigheter

Europakonventionen utarbetades efter en rekommendation av det Europeiska rådet år 1949. Syftet med konventionen var att framställa effektiva garantier för individer i fråga om åtnjutande av mänskliga rättigheter.¹⁷⁶

KG/Kommissionen, (1974) ECR 491 vol II. s 291, då EG-domstolen uttalade att "grundläggande rättigheter är en integrerad del av de allmänna rättsprinciper vars efterlevnad domstolen har att bevaka", därmed kunde internationella konventioner för skydd om mänskliga rättigheter som medlemsstaterna medverkat till eller undertecknat "tillhandahålla riktlinjer som skall följas inom gemenskaprättens ram".¹⁷²

¹⁷³ Melin, Schäder, "EU:s konstitution" s. 112 ff.

¹⁷⁴ Melin, Schäder, "EU:s konstitution" s. 117 f.

¹⁷⁵ Lysén, Folkrättsligt ansvar s. 98 f.

¹⁷⁶ Danelius Hans, "Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna", Norstedts juridik AB. Stockholm 2000. s. 17

Europakonventionen etablerar en miniminivå för mänskliga rättigheter som skall gälla i alla de stater som är konventionsparter. För att miniminivån skall kunna garanteras är det viktigt att konventionsstaterna själva inte tolkar begreppen och avgör vad som avses i konventionen. Europadomstolen företar därför en autonom tolkning av rättighetsprinciperna, vilket skall garantera att reglerna får samma materiella innehåll i alla konventionsstater. Begreppen i Europakonventionen är följaktligen oberoende av de begrepp och definitioner som konventionsstaterna tillämpar.¹⁷⁷

Ett ärende om kränkning av konventionen anhängiggörs direkt inför Europadomstolen av fysiska och juridiska personer eller av en konventionsstat. För att saken skall upptas till behandling krävs det dock att alla inhemska medel är uttömda.¹⁷⁸

Reglerna i Europakonventionen är allmänt formulerade, vilket ger utrymme till diversifierade tolkningar av konventionstexten. Vid tolkningen av Europakonventionen har det framhållits att det är viktigt att se den som en helhet. Konventionsprinciperna bör analyseras så att en bestämmelse inte kommer i konflikt med en annan och konventionen i sin helhet bör få en rimlig innebörd. Europadomstolen har vidare framhållit att konventionen bör tolkas dynamiskt, dvs. i takt med att samhället och rättsuppfattningen förändras i konventionsstaterna. Den tolkning som var den rätta när konventionen skapades kan således ha förändrats med åren.¹⁷⁹

5.4.1 Europadomstolen och EG-rätten

EU är inte konventionspart till Europakonventionen och domar och beslut träffade av EU:s institutioner kan därför inte överprövas av Europadomstolen i Strasbourg. Ett antal ärende gällande beslut av EU:s institutioner har väckts framför Europadomstolen, men alla har förklarats som ogiltiga rationae personae. Domstolen i Strasbourg respekterar att EG är ett rättssubjekt skilt från medlemsstaterna och det förekommer ingen partsubstitution.¹⁸⁰

Europadomstolen gör en autonom tolkning av vad som skall anses utgöra ett brott mot konventionen. Europadomstolen är därmed inte bunden av EG-rätten eller de tolkningar som EG-domstolen gör vad gäller förhållandet mellan Europakonventionen och EG-rätten. Europadomstolen kan således nå ett avgörande där en regel med ursprung i EG-rätten anses strida mot Europakonventionen, även om EG-domstolen har kommit fram till det

¹⁷⁷ Danelius s. 58.

¹⁷⁸ Melin, Schäder, "EU: s konstitution" s. 115.

¹⁷⁹ Danelius s. 59.

¹⁸⁰ Sévon . s. 398. Europadomstolens dom 18 feb 1999, Matthews . / . Storbritannien.

motsatta. Europadomstolen har dock i praktiken varit försiktig med kritiska uttalande gällande EG-rätten.¹⁸¹

5.4.2 EG-rättens företråde?

EU har skapats utifrån ekonomiskt relaterade rättigheter, medan Europakonventionen bygger på individ relaterade rättigheter. Detta beaktat med att EG-domstolen och Europadomstolen gör autonoma tolkningar av rättighetsprinciperna och att EG-domstolen inte är bunden av de ställningstaganden som Europadomstolen gjort, medför att det finns en teoretisk möjlighet att domstolarna kommer fram till olika resultat vid bedömningen av en viss fråga.¹⁸²

Medlemsstaterna i EU är fortfarande bundna av konventionsförpliktelserna trots att de blivit medlemmar i EG. Om EG-domstolen väljer att ge rättigheter ett svagare skydd inom unionen än vad Europadomstolen tillåter, så har Europakonventionen fortfarande samma anspråk på företrädesrätt i förhållande till nationell rätt. Europadomstolen har framhållit att medlemsstaterna i allmänhet inte kan undvika förpliktelser enligt konventionen genom att överlåta makt till en annan internationell organisation.¹⁸³

Inom området för mänskliga rättigheter har förhållandet mellan EG-rätten och medlemsstaternas författningar kommit att ställas på sin spets. EG-domstolen har slagit fast att gemenskapsrätten obetingat skall äga företräde framför nationell lag. Gemenskapsrätten betraktas som en ny rättsordning av särskild natur som skiljer sig från den allmänna folkrättsliga traktaträtten. Domstolen har framhävt att gemenskapsrättens företräde är nödvändigt för att säkra gemenskapsrättens effektivitet. När stater har överlåtit suveränitet genom att underteckna EG-fördragen så skall de nationella parlamenten inte vara behöriga lagstiftare inom dessa områden. Medlemsstaternas befogenheter begränsas således i samma utsträckning som de har överlåtit suveränitet. Nationella domstolar skall tillämpa gemenskapsrätten i dess helhet och därmed åsidosätta den nationella lag som strider mot gemenskapsrätten. Enligt EG-domstolen skall inte giltigheten av en åtgärd påverkas av den omständigheten att det kan anses strida mot medlemsstaternas konstitution eller mot nationella konstitutionella principer.¹⁸⁴

¹⁸¹ Melin, Schäder, "EU:s konstitution" s. 121 ff. Antydning till olika synsätt framkommer i mål 29 okt 1992 Open Door Counselling Ltd and Dublin Well Woman Centre Ltd mfl./Irland.

¹⁸² Melin, Schäder, "EU:s konstitution" s. 117.

¹⁸³ Bernitz, Kjellgren, "Europarättens grunder" s. 119.

¹⁸⁴ Principerna om gemenskapsrättens företräde utvecklades genom Simmenthal målet, där det uttalades att varje nationell domstol måste tillämpa gemenskapsrätten i dess helhet, skydda de rättigheter som den anförtror enskilda och därmed sätta åsidos den nationella lag som strider mot gemenskapsrätten.

Gemenskapsrättens syn på företrädesrätten är något ny för Sveriges del. När Sverige blev medlem av EU 1995 gjordes överlåtelsen av makt till EG villkorad genom Regeringsformen (RF) 10 kap 5 §, där det framkommer att beslutanderätt kan överlätas till EG under förutsättning att det finns ett skydd för mänskliga rättigheter som är likvärdigt det som finns i svensk rätt och i EMRK. Den övervägande inställningen i svensk juridisk doktrin är att EU:s beslutsrätt bygger på fördragen mellan medlemsstaterna. Medlemsstaterna har den avgörande makten vad avser EU samarbetets omfattning och inriktning och får anses var fördragens herrar.¹⁸⁵ Om en EG-rättslig regel strider mot EMRK, så kan det således finnas en potentiell konflikt mellan svenska domstolar och EG-domstolen vid en bedömning av skyddet för mänskliga rättigheter.¹⁸⁶

5.5 Aktuella rättighetsprinciper vid frysning av ekonomiska tillgångar

5.5.1 Äganderätten

I artikel 1 första tilläggsprotokollet EMRK, stipuleras alla fysiska eller juridiska personers rätt till äganderätt. Varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom eller annan rätt annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag eller i folkrättens allmänna grundsatser. En stat har dock fortfarande rätt att genomföra lagstiftning som den 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 eller viten.¹⁸⁷

Artikel 1 är generellt formulerad, vilket lämnar utrymme för olika tolkningar av äganderättsskyddet. Europadomstolen har i målet *Sporrong Lönnroth* klargjort att artikeln består av tre regler. I den första slås principen om att egendomen skall respekteras fast. I den andra framställs villkoren för att någon skall kunna bli berövad från sin egendom och i den tredje erkänns fördragsslutande staternas möjligheter att kontrollera användningen av egendom i enlighet med de allmänna intresset.¹⁸⁸

Äganderätten är således inte absolut, utan kan begränsas. Eventuella begränsningar av äganderätten skall dock vara proportionella. Om någon berövas sin egendom företas en avvägning utifrån det allmännas intresse

¹⁸⁵ Melin, Schäder, "EU:s konstitution", s. 44 ff.

¹⁸⁶ Bernitz Ulf, "EU och den svenska grundlagen – förbehåll och begränsningar", i "EU-skvadern – Om den Europeiska Unionens konstitutionella framtid", red, Nergelius Joakim, s. 86ff.

¹⁸⁷ Danelius. s. 316.

¹⁸⁸ Mål 29 sept 1982, *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*.

och i enlighet med den allmänna folkrättens allmänna grundsatser, artikel 1 EMRK.¹⁸⁹

Beslag och förverkande av egendom har i ett antal mål betraktats som åtgärder som åsyftar att kontrollera användningen av egendom. Vid bedömningen om en åtgärd kan anses vara proportionerlig har en avvägning företagits utifrån det allmännas intresse och den enskilde ägarens intresse och om en rimlig balans inte kan uppnås kan en inskränkning i rätten till att nyttja egendom anses utgöra en kränkning av artikel 1 EMRK.¹⁹⁰

5.5.2 Rätten till domstolsprövning

I artikel 6 EMRK garanteras individers rätt till domstolsprövning. Alla rättsliga förfarande åtnjuter dock inte skydd i enlighet med artikeln. Garantierna avser rätten att pröva civila rättigheter och skyldigheter samt när det föreligger en anklagelse för brott.¹⁹¹

5.5.2.1 Civila rättigheter

Vad gäller de civila rättigheterna och skyldigheterna, så har Europadomstolen slagit fast att artikel 6.1 EMRK gäller när det föreligger en reell och seriös konflikt mellan en enskild person och en annan person eller en myndighet. Vidare skall tvisten gälla en rättighet som har grund i den nationella rätten och rättigheten skall kunna betraktas som en civil rättighet. Interimistiska åtgärder omfattas inte av skyddet i artikel 6.1 EMRK, förutom om de är partiellt avgörande för ärendet.¹⁹²

Det har rått delade meningar om vad begreppet civil rättighet skall anses omfatta. En omfattande rättpraxis har utbildats gällande begreppet ”civila rättigheter”, vilket kan skingra osäkerheten i viss mån. Klart är att en civil rättighet kan vara en tvist som gäller en fordran eller en sakrätt, dvs. ärenden som handläggs som tvistemål vid domstol. Europadomstolen har även bedömt att artikel 6.1 EMRK är tillämplig på förfaranden om tillstånd att förvärva eller att behålla eller utnyttja egendom samt rätten till ett gott namn och rykte, artikel 9 EMRK.¹⁹³

¹⁸⁹ Artikel 1 EMRK, framför att ”Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possession. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law. The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a state to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general principles or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties. “

¹⁹⁰ Andersson, Cameron and Nordback, s. 125.

¹⁹¹ Danelius s. 125.

¹⁹² Danelius s. 125.

¹⁹³ Danelius s. 126 ff.

5.5.2.2 Anklagelse för brott

Artikel 6.1 EMRK är även tillämplig vid prövning av en anklagelse för brott. De förfarande som avses är i första hand rättegång i brottmål som leder till ett domslut om att en person är skyldig till ett brott och när en domstol finner någon vara skyldig till brottslig verksamhet och en påföljd fastställs. Artikeln omfattar inte straffrättsliga förfaranden som t.ex. tvångsåtgärder som häktning, husrannsakan eller telefonavlyssning. Vidare omfattas inte förfaranden som villkorlig frigivning eller benådning.¹⁹⁴

Vad som skall anses vara anklagelse för brott har utvecklats genom Europadomstolens autonoma tolkningsmetod. Praxis har visat att Europadomstolen tar hänsyn till följande tre rekvisit vid sin bedömning:¹⁹⁵

- 1 Klassificering i den ifrågavarande konventionsstaten.
- 2 Gärningens art.
- 3 Sanktionens stränghet.¹⁹⁶

Ovannämnda kriterier framgår explicit och systematiskt av Europadomstolens domar. Ibland tillämpas kriterierna alternativt, dvs. det är fullt tillräckligt om endast en av dem är uppfyllda för att en sanktion skall betraktas vara en anklagelse för brott i enlighet med EMRK. Vid vissa tillfällen har dock domstolen företagit en summarisk bedömning, där alla kriterierna har beaktats.¹⁹⁷

Det första rekvisitet föräns av att konventionsstaterna i princip är fria att genom lag göra vilken handling som helst till ett brott. Det finns ingen absolut straffrätt och vad som skall klassificeras som ett straff är beroende av politiska bedömningar samt kultur och tradition i nationell rätt eller inom EU-rätten. Att en åtgärd etiketteras som straff implicerar dock en viss form av klander och stigmatisering, varför rätts säkerhetsgarantierna bör gälla. Om en stat å andra sidan inte väljer att klassificera en handling som straff så har det inte avgörande betydelse för Europadomstolen. Avsikten är att vissa ingripande åtgärder är av sådan art att särskilda rätts säkerhetsgarantier bör garanteras och dessa rättigheter skall inte kunna inskränkas genom en ren teknikalitet från konventionsstaternas sida. Konventionsstatens klassificering kan alltså tillmätas betydelse vid en bedömning av huruvida en sanktion skall betraktas som en straffrättslig åtgärd, men det har inte avgörande betydelse.¹⁹⁸

¹⁹⁴ Danelius s. 136.

¹⁹⁵ Asp, "EG:s sanktionsrätt", s. 316 ff.

¹⁹⁶ Se mål Östürk, EMRK Serie A No 73. 1984.

¹⁹⁷ Elholm s. 433.

¹⁹⁸ Elholm s. 433 ff.

5.5.3 EU medlemsstaternas skyldigheter inför EMKR och rätten till domstolsprövning

Som redovisats ovan så bibehåller medlemsstaterna i EU sitt ansvar inför Europakonventionen även när de agerar inom internationella organisationer. Europadomstolen har genom rättspraxis även klargjort att konventionsstaterna i allmänhet inte kan undvika sina förpliktelser i förhållande till konventionen genom att överföra kompetens till en internationell organisation.¹⁹⁹

Rätten till domstolsprövning är ingen absolut rättighet. Det finns utrymme för begränsningar när det föreligger ett legitimt mål och då tillämpade medel är proportionella i förhållande till de mål som skall uppnås.²⁰⁰

Europadomstolen har tidigare prövat mål gällande begränsningar av enskilda individers rättigheter i enlighet med en stats skyldigheter till en internationell organisation. *Waite and Kennedy v. Germany and Bear and Regan v. Germany* gällde talan mot en internationell organisation som erhöll immunitet inför tysk domstol.²⁰¹ Europadomstolen prövade först huruvida begränsningarna hade ett legitimt mål. Domstolen ansåg vidare att det stred mot principerna i EMRK om konventionsparterna kunde lösas från sitt ansvar genom att överlämna kompetens till en annan internationell organisation. Därefter undersökte domstolen om parterna erhöll rimliga alternativa medel för att effektivt skydda sina intressen. Då parterna kunde vända sig till en prövningsinstans inom den internationella organisationen ansåg Europadomstolen att Tyskland inte hade överskridit sina befogenheter. Domstolen tillämpade teleologiska skäl vid sin bedömning och resonerade sålunda att en annorlunda tolkning av artikel 6 (1) skulle förhindra de internationella organisationernas funktion och skulle anses strida mot trenden att utvidga och fördjupa det internationella samarbetet.²⁰²

Likväl ansåg Europadomstolen i mål *Prins Hans-Adam of Liechtenstein v. Germany* att rätten till domstolsprövning kunde blockeras helt p.g.a. av skyldigheter i förhållande till en internationell organisation.²⁰³ Det aktuella ärendet gällde rätten att få en tavla returnerad som konfiskerades under det andra världskriget. Den tyska domstolen valde att inte ta upp frågan till prövning med hänvisning till den konvention som upprättades mellan de allierade i Väst och Tyskland, vilken exkluderade rätten till retroaktiva försök att återfå konfiskerad egendom. Europadomstolen ansåg att situationen var unik och Tyskland bedömdes inte ha haft några andra möjligheter att handla annorlunda, varför det inte ansågs strida mot artikel 6 (1) EMRK.

¹⁹⁹ Mathews v. K, 18 februari 1999.

²⁰⁰ Andersson, Cameron, Nordback s. 131f.

²⁰¹ *Waite and Kennedy v. Germany and Bear and Regan v. Germany* 18 feb 1999.

²⁰² Andersson, Cameron, Nordback, s. 132.

²⁰³ No. 42527/98, 12 juli 2001.

5.6 Analys

Det finns inget konstitutionellt rättighetskydd inom den europeiska unionen. Diverse rättsprinciper skall dock tillmätas betydelse och särskilt viktiga är rättsprinciperna i EMRK. Enligt artikel 6 EUF skall EMRK uttryckligen respekteras. Artikel 6 kan betraktas som en politisk markering och EU är inte konventionspart till Europakonventionen.

EG-domstolen hänvisar ofta i sin praxis till EMRK, men är inte formellt bunden till att följa Europadomstolens slutsatser. Vid tolkningen av rättighetsprinciperna hänvisar EG-domstolen i stort till den praxis som framställts av Europadomstolen. Europadomstolen har emellertid upprättats i syfte att värna om mänskliga rättigheter och EU har skapats i syfte att uppnå ekonomisk integration. De två domstolarna kan således komma att lägga vikt vid olika saker när en rättsakt skall tolkas och det är teoretiskt möjligt att domstolarna kommer fram till olika slutsatser.

EG-rätten skall enligt EG-domstolens praxis äga företräde framför nationell rätt. Den övervägande inställningen i svensk doktrin är dock att medlemsstaterna har överlåtit kompetens till EG genom fördragen och får anses vara herrar över fördragen. Medlemsstaterna är samtidigt konventionsparter till EMRK och åtgärder som medlemsstaterna vidtar genererar ansvar i förhållande till EMRK, även om reglerna har sin grund i EU-rätten. Medlemsstaterna kan vidare inte undvika från sina skyldigheter i förhållande till Europakonventionen genom att överlåta makt till en annan internationell organisation. Inom området för mänskliga rättigheter ställs således frågan om EG-rättens företräde på sin spets och rent teoretisk kan det uppstå en konflikt gällande EG-rättens företräde framför medlemsstaternas grundlagar.

Rättigheter under EMRK som är av intresse vad gäller de EG-rättsliga reglerna om frysning av enskilda individers ekonomiska tillgångar är äganderätten samt rätten till domstolsprövning.

5.6.1 Äganderätten

Sanktionerna i förordning 881/2002 innehåller krav som medför att de personer som omfattas av sanktionslistorna inte kan disponera över sina ekonomiska tillgångar. De utpekade personerna förlorar dock inte sina pengar, utan återfår dispositionsrätten när sanktionerna hävts. Förordning 881/2002 innehåller inte några tidsbegränsningar, vilket innebär att en person kan vara föremål för sanktionsåtgärder under en mycket lång tid.

Att förbjuda någon att disponera över sina tillgångar utgöra ett ingrepp i äganderätten så som den garanteras i Europakonventionen, artikel 1 första tilläggsprotokollet. Men skall åtgärderna betraktas som att någon berövas sin egendom eller kan det anses utgöra en kontroll av egendom?

Det är troligtvis svårt att hävda att de tre svenskarna berövades sin egendom efter den 11 september 2001 eftersom de personer som omfattas av åtgärderna återfår sina ekonomiska tillgångar när sanktionerna hävts. Enligt Europadomstolens praxis så kan beslag och förverkande av ägodelar inte betraktas som berövande av egendom, men däremot som en form av kontroll av hur egendomen används. Frysning av ekonomiska tillgångar kan därmed ses som åtgärder som kontrollerar användningen av egendom. Sanktionsbestämmelserna innehåller emellertid inte några tidsbegränsningar och ju längre sanktionerna pågår desto starkare kan man kanske argumentera för att de skall betraktas som att någon berövas sin egendom.

Oavsett om sanktionerna skall betraktas som berövande av egendom eller som en form av kontroll av hur egendom en används, så skall eventuella begränsningar vara proportionerliga och en avvägning skall ske utifrån det allmännas intresse.

Bedömningen som EG-domstolen företar är vanligen abstrakt och teleologisk, se exempelvis målet *the Bosphorus Airways*, dvs. domstolen gör en avvägning mellan målsättning för reglerna och enskildas intresse. Målsättningen för reglerna har sin grund i FN-resolutioner som åsyftar att bevara fred och säkerhet, artikel 41 FN-stadgan. Även om EG-domstolen inte besitter kompetens till att utvärdera FN-resolutioner så måste den således i praktiken ta hänsyn till de målsättningar som ställs upp genom resolutionerna vid sin bedömning. P.g.a. av FN-stadgans särskilda ställning är det inte omöjligt att den kommer att tillmätas en stor betydelse vid en proportionalitetsbedömning.

Det hade dock varit intressant och kanske även lämpigare om EG-domstolen företog en konkret prövning, med tanke på att de enskilda individer som omfattas av sanktionslistorna drabbas direkt och hårt och då det faktum att de omfattas av listorna är jämförligt med en anklagelse om att de på något sätt är involverade i terrorism. Det kan därför finnas anledning till att se hur målsättningen för reglerna, d.v.s. internationell fred och säkerhet, påverkas specifikt av att just dessa individer får sina ekonomiska tillgångar spärrade. En liknande konkret bedömning är dock inte möjlig, då sanktionslistorna under rådets förordning 881/2002 antagits av FN utan föregående materiell prövning och då det inte finns några kriterier som preciserar vad som krävs för att någon skall kunna omfattas av sanktionsåtgärder.

5.6.2 Rätten till domstolsprövning

Artikel 6 EKMR garanterar rätt till domstolsprövning när någon är anklagad för ett brott och för att avgöra civila rättigheter och skyldigheter. Men kan frysning av ekonomiska sanktioner betraktas som en anklagelse för brott i Europakonventionens mening trots att Rådet har betraktat dem som en form av administrativa sanktioner?

Bedömningen av straff i EMRK: s mening är oberoende av uppdelningen mellan den första och tredje pelaren inom EU. Vid bedömningen av sanktionernas karaktär får man göra en avvägning utifrån de kriterier som har ställts upp genom Europadomstolens praxis, dvs. klassificeringen i medlemsstaterna, sanktionens stränghet samt gärningens art. Om man ser på det första kriteriet, så har EG valt att inte klassificera sanktionerna som straff genom att placera dem i den första pelaren. Om man vidare ser på sanktionens stränghet så kan det nog mycket väl sägas att sanktionen kan liknas vid ett straff. Sanktionerna drabbar de utpekade individerna hårt eftersom alla deras tillgångar spärras och då åtgärderna kan vara under en lång period. Vad gäller gärningens art får det anses som mer osäkert om sanktionerna kan betraktas som straff i EMRK: s anda, eftersom förordning 881/2002 inte uppställer några kriterier om vad som krävs för att de utpekade personerna skall få sina pengar spärrade och då det inte finns någon specifik information om vilka konkreta handlingar från de utpekade personernas sida som motiverar att det skall vara föremål för åtgärder. Man har helt enkelt inte uppställt någon norm över vad som krävs för att någon skall anses vara associerad med terrorister.

Då reglerna är abstrakta och då inga normer uppställs som preciserar det förbjudna beteendet är det svårt att se sanktionerna som en anklagelse för brott i EMRK: s mening. Oavsett om sanktionerna kan betraktas som straff, så berör sanktionerna de utpekade personernas civila rättigheter då frågan om äganderätten är aktuell.

Europadomstolen har framfört att processen måste vara avgörande för den civila rättigheten, vilket innebär att interimistiska förfaranden inte kan räknas som tillräckliga, förutom om de är partiellt avgörande för ärendet. Principen får betraktas som förnuftig, eftersom hela rättighetsskyddet i artikel 6 EMRK inte skall gälla alla aspekter i ett pågående ärende.

Men kan frysning av ekonomiska tillgångar med stöd av förordning 881/2002 betraktas som ett interimistiskt förfarande? Åtgärderna som genomförs med stöd av förordningen medför att de utpekade personerna får alla sina ekonomiska tillgångar spärrade. Det är alltså en mycket ingripande sanktion som de är föremål för. Dessutom kan det inte betraktas som ett interimistiskt ärende eftersom det faktum att någon förs upp på sanktionslistorna inte automatiskt följs av ett domslut om huruvida de kan anses vara associerade med terrorister, utan sanktionerna är administrativa åtgärder som pågår till dess FN väljer att lyfta sanktionerna. Även om det kunde hävdats att åtgärderna kan liknas vid interimistiska åtgärder, så kan det påpekas att desto längre sanktionerna vidhålls, desto svårare är det att betrakta dem som interimistiska åtgärder. De torde därför föreligga en rätt till domstolsprövning av civila rättigheter, EMRK artikel 6.1.²⁰⁴

Det finns möjligheter pröva sanktionsbesluten, dels vid nationella domstolar, dels vid EG-domstolen och dels med en begäran till

²⁰⁴ Andersson, Cameron, Nordback, s. 127 ff.

Säkerhetsrådet om omprövning. Tekniken som tillämpas vad avser förordning 881/2002 innebär dock att det inte förekommer någon materiell prövning vid EG-domstolen eftersom det inte finns några normer eller kriterier eller beviskrav. Problemet är alltså inte att domstolen kan pröva frågan men vad de i realiteten kan påverka. Besluten fattas inom FN och EG-domstolen kan inte företa en materiell prövning av det som beslutas inom FN. Den information som FN baserar sitt beslut på är dessutom inte offentlig och det är därför svårt att motivera varför någon inte bör anses vara associerad med terrorism vid en eventuell prövning vid EG-domstolen. Rätten till domstolsprövningen är således begränsad i praktiken.

Sammanfattningsvis så kan de EG-rättsliga sanktionerna ifrågasättas i förhållande till rättighetsprinciper gällande äganderätten samt rätten till domstolsprövning. Den som avgör reglernas förhållande till rättighetsprinciperna är EG-domstolen. Det är inga absoluta rättigheter och EG-domstolen har som tidigare nämnts i uppgift att värna om lag och rätt vid tolkning och tillämpning av EG-fördragen. Då EG-sanktionerna har sitt ursprung i resolutioner som upprättats av FN är det inte osannolikt att de mål och intressen som uppställs i resolutionen kommer att tillmäta betydelse när EG-domstolen gör sin bedömning. Målet gällande Ahmed Yussuf har dock inte tagits upp till prövning ännu och det finns inget avgörande som kan ge ledning i frågan. Frågan lämnar alltså utrymme för spännande juridisk-tekniska och rättspolitiska diskussioner.

5.6.3 Förhållandet FN-stadgan, Europakonventionen och EG-rätt

EU medlemsstaterna har som konventionsparter till Europakonventionen ett löpande ansvar att garantera rätts säkerhetsprinciperna i Konventionen. FN-stadgan har dock företrädare framför eventuella förpliktelser som följer av Europakonventionen på grund av artikel 103 FN-stadgan.

Sverige är genom medlemskapet i FN bunden av FN-stadgan och de resolutioner som säkerhetsrådet beslutar. EG är som tidigare påpekats inte bunden av FN-stadgan. Vad gäller al-Qaida sanktionerna så har EU medlemsstaterna genomfört sina skyldigheter enligt artikel 48 FN-stadgan genom EU-rätten.

Europadomstolen har framfört att man inte i allmänhet kan undvika förpliktelser enligt konventionen genom att överlåta makt till en annan internationell organisation. Men vad får det för betydelse för medlemsstaterna i EU vad avser sanktionerna under förordning 881/2002? Deras konstitutionella förpliktelser enligt Europakonventionen står tillbaka för FN-stadgan, samtidigt som de handlingar som EG gör fortfarande genererar ansvar enligt Europakonventionen. Kan en stats folkrättsliga förpliktelser i förhållande till FN-stadgan rättfärdiga en begränsning av rätten till domstolsprövning inom EU?

Frågan om möjligheten att inskränka rätten till domstolsprövning genom att överlämna makt till en internationell organisation har tidigare prövats av Europadomstolen. Domstolen har då valt vid att lägga vikt vid om det fanns en likvärdig möjlighet till domstolsprövning. Det kan dock vara svårt att dra paralleller till tidigare praxis eftersom förpliktelseerna enligt FN-stadgan och FN-resolutionerna avser en exceptionell situation, varför kravet på likvärdiga möjligheter till domstolsprövning kanske kan frångås. Det skulle troligtvis även ha varit politiskt känsligt om Europadomstolen fann att en rättsakt med ursprung i EG-rätten, innebar en kränkning av Europakonventionen, samtidigt som samma regel inte skulle ha inneburit en kränkning om den infördes i den nationella rättsordningen på traditionellt sätt.

6 Slutsatser och slutdiskussion

6.1 EU-sanktioner och giltigheten under EG-fördragen

Efter den 11 september 2001 intensifierades det internationella samarbetet mot terrorismen och framförallt FN och EU har fungerat som drivande krafter i arbetet. FN-resolutioner har genomförts inom ramen för EU-samarbetet i form av gemensamma ståndpunkter och förordningar. De regler som genomförts inom den första pelaren är i sin tur direkt tillämpliga som svensk lag. Sverige är således en del i ett större internationellt rättslig sammanhang och påverkas både snabbt och kännbart av det som händer på den internationella arenan.

Det internationella samarbetet gällande ekonomiska sanktioner som kan riktas mot misstänkta terrorister och med dessa associerade har dock blivit föremål för diskussioner. Problemet kan delas in i två dimensioner. För det första skall det finnas möjlighet att implementera reglerna i enskilda medlemsstater och för det andra måste man skapa ett system där rättsäkerheten tillvaratas på ett godtagbart sätt.

Syftet med uppsatsen var att analysera de EU-rättsliga sanktionerna utifrån ett straffrättsligt perspektiv och att placera dem i deras internationella sammanhang. Utifrån syftet har sedan frågan om de EU-sanktionerna är giltiga under EG-rätten studerats. Frågeställningen har besvarats genom två frågor. Bör sanktioner som riktas mot misstänkta terrorister och med dessa associerade placeras under den första eller den tredje pelaren? Kan sanktionerna anses respektera de rättsäkerhetsprinciper som skall prägla EU-rätten?

Att ifrågasätta reglerna utifrån den kompetens som finns inom FN är förhållande vis svårt då FN själv sätter upp sitt mandat och då gränserna för deras mandat är något flytande. EU är dock föremål för ett system av rättigheter och kompetensen begränsas genom fördragen.

Vad gäller frågan om reglernas placering under den första respektive den tredje pelaren så har Rådet bedömt att sanktionerna skall betraktas som administrativa åtgärder varför dessa placeras under den första pelaren. Det är upp till EU själv att avgöra huruvida en sanktion bör betraktas som straffrättslig eller inte och det finns inga vedertagna definitioner om vad som bör placeras under den första respektive den tredje pelaren. Med ledning av det som genomförts tidigare inom den tredje pelaren och med de åtgärder som genomförts med hjälp av handlingsplanen efter den 11 september, så finns det onekligen utrymme för att placera al-Qaida sanktionerna och liknande sanktioner under den tredje pelaren.

Al-Qaida sanktionerna innehåller visserligen inga kriterier för vad som krävs för att någon skall anses vara associerad med terrorister och det är inte nödvändigt att det förekommer något brott från sanktionssubjektets sida. Men att frysa en privat persons alla ekonomiska tillgångar med en motivering om att de associeras med terroristverksamhet, medför att de utpekade individerna drabbas hårt och även om skälen till att någon omfattas av sanktionslistorna är abstrakta så implicerar det faktum att personerna överhuvudtaget står med på sanktionslistorna att de på något sätt anses vara involverade i kriminell verksamhet.

Oavsett utrymmet vilket utrymme det finns under den tredje pelaren så har Rådet beslutat att sanktionerna som riktades mot de tre svenskarna är att betrakta som administrativa sanktioner. Det finns ingen universell definition eller kriterier om vart gränsen går mellan den första och tredje pelaren. Det får dock anses vara en obönhörlig regel att om det hävdas att det går att genomföra administrativa sanktioner med penal karaktär inom den första pelare, så skall det skall finnas en specifik och explicit regel under EG-fördragen som beslutet kan hänföras till.

Det kan ifrågasättas om artikel 301 EGF och 308 EGF kan tolkas så att ekonomiska sanktioner kan riktas direkt mot enskilda individer. På basis av Rådets och EG-domstolens tidigare praxis så finns det inget stöd för att al-Qaida sanktionerna kan grundas på artikel 301 EGF. Det blir därför avgörande hur målsättningarna i EU tillmäts betydelse i förhållande till internationella förpliktelser. Till hjälp kan EG-domstolen använda FN-stadgan eller andra internationella rättskällor och det är troligt att domstolen kommer att tillmäta FN-stadgan betydelse vid sin bedömning.

EG: s förordningar kan även anses strida mot äganderätten och rätten till domstolsprövning. Personerna förlorar dispositionsrätten över alla sina ekonomiska tillgångar och sanktionerna har ingen tidsbegränsning. Eventuella begränsningar av äganderätten skall emellertid vara proportionerliga och det får betraktas som troligt att de målsättningar som uppställs i resolutionerna kommer att tillmätas betydelse vid EG-domstolens bedömning eftersom Rådets förordningar grundas på dessa.

Vidare finns det ingen reell rätt till domstolsprövning eftersom EG-domstolen inte kan företa en materiell prövning av frågan. Beslutet om att frysa särskilda individers ekonomiska tillgångar har initialt fattats av FN och EG-domstolen besitter inte möjligheten att göra en materiell prövning. Även frågan om det föreligger en kränkning av rätten till domstolsprövning kommer troligtvis att bli beroende av hur EG-domstolen resonerar runt målsättningarna och skyldigheterna till FN: s resolutioner. Reglerna innebär en begränsning i rätten till domstolsprövning, frågan är dock vilken betydelse det får att reglerna skapats utifrån FN-resolutioner och att medlemsstaterna fortfarande innehar skyldigheter i förhållande till FN.

6.2 Slutdiskussion

Sanktionerna som riktades mot de tre svenskarna visar aktuella trender inom FN och EU systemet och visar dessutom att dessa system inte alltid hänger ihop.

Till syvende och sist tror jag att frågan om sanktionsmöjligheter och individers rättsäkerhet är en fråga om avvägning. För att internationellt arbete mot terrorism skall fungera effektivt är det en förutsättning att inte alla länder ställer upp restriktioner mot de gemensamma regelverken. I FN samlas länder från många olika rättstraditioner och det går inte att hitta regler som tillfredställer alla. Dessutom är det av betydelse att det finns möjlighet att tillämpa ett brett spektra av åtgärder i kampen mot terrorismen. Internationell terrorism går över gränserna och internationella insatser är därför nödvändiga. Om de medel som tillämpas begränsas för mycket kan själva arbetet mot terrorism förhindras.

Vad gäller al-Qaida sanktionerna så anser jag dock att de brister som finns inte är oundvikliga. Om reglerna hade genomförts på nationell nivå istället för att bli direkt tillämpliga genom EG rådsförordningar så hade det varit möjligt att bygga upp ett system som var korrekt utifrån nationell synpunkt och som följaktligen varit fördelaktig utifrån de utpekade personernas synpunkt. Sanktions reglerna hade visserligen inte fått exakt samma ordalydelse i alla medlemsstater, men det finns enligt min åsikt inget som tyder på att arbetet mot terrorism inte skulle kunna fungera effektivt ändå.

Jag anser att situationen med de tre svenskarna som fick sina ekonomiska tillgångar frysta efter den 11 september aktualiserar viktiga frågeställningar rörande EG:s kompetensområde samt hur rättsäkerheten tillvaratas inom EU. Genom de aktuella rådsförordningarna har regler blivit direkt tillämpliga som svensk lag även om det troligtvis inte hade varit möjligt att införa liknande rättsregler på traditionellt vis i den svenska rättsordningen. Vidare illustrerar situationen hur osäker bedömningen av rättsäkerhetsskyddet kan bli inom EU och det komplicerade förhållandet mellan EU, FN och nationell rätt.

Avslutningsvis bör det framföras att jag anser att det är tveksamt om EG skall fungera som ett instrument för att införa kontroversiella lagar i Sverige. De aktuella reglerna som har behandlats i uppsatsen innebär att personer får alla sina pengar frysta utan någon föregående materiell prövning och utan någon substansiell möjlighet till judiciell prövning. För visso krävs det kompromisser för att det internationella samarbetet skall fungera, men samtidigt är det viktigt att legalitetsprincipen och rättsäkerhetsprinciper respekteras för att inte sanktionsinstrumentet skall urholkas.

Litteraturförteckning

Litteratur

Asp Petter, "EG: s sanktionsrätt, ett straffrättsligt perspektiv", Uppsala Iustus 1998

Asp Petter, "EU och straffrätten, studier rörande den europeiska integrationens betydelse för den svenska straffrätten", Uppsala Iustus 2002

Bernitz Ulf och Kjellgren Anders, "Europarättens grunder", Norstedts juridik AB, Stockholm 1999

Bernitz Ulf, "EU och den svenska grundlagen – förbehåll och begränsningar", artikel i "EU-skvadern – Om den Europeiska Unionens konstitutionella framtid", Nergelius Joakim, Sthlm: City Univ Press 2001

Danelius Hans, "Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna", Norstedts Juridik AB, Stockholm 2000

Elholm Thomas, "EU svig, En studie I dansk strafferet", Jurist og Ekonomforbundets Forlag (2002)

Koutrakos Panos, "Trade, foreign policy and defence in EU Constitutional Law. The legal regulation of sanctions, exports of dual-use goods and armaments." Hart publishing, Oxford-Portland, 2001

Lysén Göran, "Folkrättsligt ansvar: En studie av EG/EU och dess medlemsstater". Uppsala Iustus: Swedish institute of international law, Univ 2002

Melin Mats, Schäder Göran, "EU: s konstitution - Maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna". Femte upplagan, Norstedts juridik, Stockholm 2001

Artiklar

Abrahamsson Olle, "EG-domstolen och de grundläggande rättigheterna, SvJT 2002, s. 363-376

Andersson Torbjörn, Cameron Iain och Nordback Kenneth, "EU Blacklisting: The renaissance of Imperial power, but on a global scale", European Business Law Review, 2003, Kluwer Law International, s. 111-141.

Asp Petter, "EU och den svenska straffrätten". SvJT 2001, s. 554-570.

Bethlem Daniel, "Regional interface between Security Council decisions and member states implementation: the example of the European Union." United Nations and Sanctions, s. 291-305, V. Gowlland-Debbas (ed), Kluwer Law International, 2001.

Bergman Tore - "Fara för rättsstaten?", Advokaten nr 8 2002

Cameron Iain, "Targeted Sanctions and legal safeguards, Uppsala Universitet. (2003)

Canor Iris, "Can two walk together except they be agreed? The relationship between international law and European law: The incorporation of United Nations Sanctions against Yugoslavia into European community law through the perspective of the European court of justice", Common Market Law Review 35: 137-187, 1998. Kluwer Law International, Nederländerna.

Cooper Christopher, "UN sanctions ensnare individuals, not just countries", The Wall street journal, 2002-05-06

Due Ole, "EF domstolens praxis som integrationsfremmede faktor", Juridisk Tidskrift 1991-1992.

Fitzgerald P, "If property rights were treated like human rights, they could never get away with this", Blacklisting as due process in US economic sanctions programs, 51 Hastings Law Journal, 1999 s 90.

Kruse Anders, "Brännpunkt", Svenska Dagbladet 2001-12-08

Lahti Raimo, "Straffrättsligt samarbete i EU:s tredje pelare – något att sträva efter?" s. 433-444

Lysén Göran, "Targeted UN sanctions: On the issue of legal sources and their application and also some procedural matters."

Sevón Leif, "De mänskliga rättigheterna i EU", De mänskliga rättigheterna i EU, ET 3(2000)

Tamas Gellert, "Folkrätten har missbrukats av FN och EU", 2002-12-12, <http://www.palmecenter.se>

Wersäll Fredrik, "Straffrätt och politik, vad är vad inom den tredje pelaren?"

Österdahl Inger, "FN-sanktioner och mänskliga rättigheter *eller* hur kunde det bli på detta viset?" SvJT 2002 s. 894-916.

FN-rätt

FN-resolution 820
FN-resolution 1267
FN-resolution 1333
FN-resolution 1390

EU-rätt

GUSP 1999/7272
GUSP 2001/56
GUSP 2001/154
GUSP 2001/930
GUSP 2001/931
GUSP 2002/145

Rådets förordning EG nr 990/93
Rådets förordning EG nr 337/2000
Rådets förordning EG nr 467/2001
Rådets förordning EG nr 2580/2001
Rådets förordning EG nr 881/2002

Rambeslut RIF 2002/465
Rambeslut RIF 2002/584
Rambeslut RIF 2003/577

Kommissionens förordning 1580/2002

Övrigt material

Riktlinjer för 1267-Kommitténs arbete,
http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf

Faktablad Justitiedepartementet, November 2001.

Pressmeddelande 2002-01-22, ”Regeringen begär omprövning av FN: s sanktionslista”

Pressmeddelande Utrikesdepartementet 2002-07-14, ” Två svenskar strukna från USA:s sanktionslista”.

GUSP-handbok – inför ordförandeskapet i EU våren 2001

Debatt i riksdagen 2001/02:30, fredagen den 26 april, anförande 49.
Kabinett sekreterare Hans Dahlgren

Skriftligt svar på fråga av Johan Persson om rättsäkerheten för svenska medborgare, Utrikesministern Nr. 2001/02:561.

Skrivelse 2001/02:54

Skrivelse 2001/02:115

Justitiedepartementets Betänkande 2001/02:JuU22

Bulletin EU 10-2001. 1.6.81

Bulletin EU 9-2001, slutsatser och handlingsplan (7/20)

Granskningsärende 2001/02:25, "Regeringens ansvar i samband med FN-sanktioner"

Rättsfallsförteckning

EG-domstolen

Mål 29/69, *Stauder/Stadt Ulm*, (1969) ECR 419 (vol. I s. 421)

Mål 6/72, *Europemballage Corporation och Continental Can Firm/Kommissionen* (1973) ECR 215 (vol. II s. 89)

Mål 4/73, *Nold KG, Kommissionen* 1974) ECR 491 (vol. II s. 291)

Mål, *Continental Can*, (1973) ECR 215

Mål 35/76, *Simmenthal mot Amministrazione delle Finanze dello Stato*

Mål 84/95, *Bosphorus Hava Yollari ve Ticaret AS v. Minister for Transport, Energy and Communications*.

Mål 306/01, *Aden and others v. EU Council and EC Commission*, (2002) ECR II-2387

Mål 318/01, *Omar Mohammed Othman v. Council and Commission*

Europadomstolen

Mål 23 september 1982, *Sporrong och Lönnroth ./. Sverige*

Mål 21 februari 1984, *Östürk, Serie A No 730*

Mål 29 oktober 1992, *Open Door Councelling Ltd och Well Woman Centre Ltd mfl./Irland*

Mål 18 februari 1999, *Matthews ./. Storbritannien*

Mål 18 februari 1999, *Waite och Kennedy ./. Tyskland och Beer och Regan ./. Tyskland*

Mål 12 juli 200, *Prins Hans-Adam II av Lichtenstein ./. Tyskland*