



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Johan Schierwagen

En sanktionerad utveckling?  
Om rättighetsbaserad domstolsprövning av  
EU:s och FN:s riktade sanktioner

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Handledare: Markus Gunneflo

Termin för examen: Period 1 HT 2016

# Innehåll

<b>ABSTRACT</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>2</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>3</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>4</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>5</b>
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Metod och material	7
1.4 Teoretisk ansats	11
1.5 Forskningsläge	12
1.6 Avgränsningar	14
1.7 Definitioner och terminologi	15
1.8 Disposition	17
<b>2 INTERNATIONELLA SANKTIONER</b>	<b>18</b>
2.1 Utveckling från breda till riktade sanktioner	18
2.2 Reglering av internationella sanktioner	19
2.2.1 FN-stadgan	19
2.2.2 EU-rätten	21
2.2.3 Svensk rätt	22
2.3 Former av riktade sanktioner	23
2.3.1 Frysning av tillgångar	23
2.3.2 Reserestriktioner	24
2.4 Mottagare av riktade sanktioner	25
2.5 Riktade sanktioners syfte och karaktär	26
2.6 Internationella sanktioners effektivitet	28
<b>3 SKYDDET FÖR GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER</b>	<b>30</b>
3.1 Europakonventionen, EU-stadgan och deras inbördes förhållande	30

<b>3.2</b>	<b>Vad som skyddas – rättigheter som berörs av riktade sanktioner</b>	<b>32</b>
3.2.1	Egendomsskyddet	32
3.2.2	Rätten till privatliv	33
3.2.3	Processuella rättigheter	33
<b>3.3</b>	<b>Vem som skyddas – grundläggande rättigheters skyddsobjekt</b>	<b>35</b>
3.3.1	Individer	35
3.3.2	Icke-statliga juridiska personer	36
3.3.3	Stater och statliga organ	39
<b>4</b>	<b>RIKTADE SANKTIONER I EUROPEISK PRAXIS</b>	<b>41</b>
<b>4.1</b>	<b>Processordningar och argumentationslinjer</b>	<b>41</b>
<b>4.2</b>	<b>Inledande restriktiv praxis</b>	<b>41</b>
4.2.1	<i>Bosphorus</i>	41
4.2.2	<i>Segi och Gestorias</i>	43
<b>4.3</b>	<b>Riktade sanktioner mot terrorism – en förändrad syn</b>	<b>43</b>
4.3.1	<i>Kadi</i> och individer med påstådda kopplingar till terrorism	43
4.3.2	<i>PMOI</i> och organisationer med påstådda kopplingar till terrorism	46
4.3.3	<i>Nada</i> – Europadomstolen följer efter EU-domstolen	47
<b>4.4</b>	<b>Riktade sanktioner mot regimer – samma bedömning?</b>	<b>49</b>
4.4.1	<i>Tay Za</i> och individer med påstådda kopplingar till regimer	49
4.4.2	<i>Bank Melli</i> och företag med påstådda kopplingar till regimer	52
4.4.3	<i>Al-Dulimi</i> – Europadomstolen går sin egen väg?	54
<b>5</b>	<b>RIKTADE SANKTIONER OCH SKYDDDET FÖR GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER</b>	<b>56</b>
<b>5.1</b>	<b>Riktade sanktioners förenlighet med grundläggande rättigheter</b>	<b>56</b>
5.1.1	Allmänt	56
5.1.2	Olika typer av rättigheter	57
5.1.3	Två domstolar, en röst?	57
<b>5.2</b>	<b>Olika typer av mottagare</b>	<b>59</b>
5.2.1	Sanktioner mot terrorism och sanktioner mot regimer	59
5.2.2	Fysiska och juridiska personer som mottagare av riktade sanktioner	60
5.2.3	Statliga och icke-statliga aktörer som mottagare av riktade sanktioner	61
<b>5.3</b>	<b>Rättigheter för var och en?</b>	<b>62</b>
5.3.1	Processföring med stöd av grundläggande rättigheter	62
5.3.2	Grundläggande rättigheter och staters suveränitet	63
<b>5.4</b>	<b>Avslutande kommentarer</b>	<b>65</b>
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>66</b>
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>78</b>

# Abstract

The use of targeted sanctions against individuals and legal entities has rapidly increased during the last decades. Measures, such as freezing of assets and travel bans, have replaced comprehensive trade embargos and are now among the most frequently used foreign policy tools of international organisations like the European Union (EU) and the United Nations (UN).

However, the use of targeted sanctions has received significant criticism from a human rights perspective. In the well-known *Kadi*-cases, the European Court of Justice (ECJ) found the EU's implementation of the UN's counter-terrorist sanctions to be incompatible with the protection of fundamental rights in EU law. The European Court of Human Rights (ECtHR) has adopted a similar approach, in particular through its judgements in *Nada* and *Al-Dulimi*. Hence, it is now clear that targeted sanctions' compatibility with fundamental rights can be subjected to judicial review in Europe.

Since the initial cases, a large number of legal challenges against targeted sanctions have been brought to the European courts. This litigation has generally been based on arguments concerning alleged human rights violations. Recent cases have not only concerned counter-terrorist sanctions against designated individuals but also, to an increasing extent, regime sanctions against legal entities such as state-owned companies.

This thesis analyses and systemises the case law of the ECJ and the ECtHR concerning targeted sanctions' compatibility with fundamental rights. Moreover, it examines to what extent the assessment of compatibility varies, depending on the kind of target against which the sanctions are imposed. Lastly, this thesis discusses if there is reason to limit the application of the fundamental rights protection concerning certain types of targets.

In using a theoretical approach inspired by Joseph Raz, the thesis views human rights as rights which set limits to the sovereignty of states. In light of this, it is argued that recent case law from the ECJ is problematic. Although sanctions are, to a large extent, imposed against non-state actors, the interstate character of sanctions has not completely disappeared. In several recent cases, state-owned entities of third countries have invoked fundamental rights protection in actions for annulment of targeted sanctions. The ECJ has been willing to apply fundamental rights standards to such entities and has, in several cases, annulled the sanctions due to incompatibility with fundamental rights. It is concluded that the judicial review of sanctions requires the courts to strike a balance between the fundamental rights of the target in question and the effectiveness in achieving the objectives of the sanctions. Furthermore, it is argued that this balance should vary depending on the kind of target against which the sanctions are imposed.

# Sammanfattning

Användningen av riktade sanktioner mot fysiska och juridiska personer har ökat dramatiskt under de senaste årtiondena. Åtgärder som frysning av tillgångar och reseförbud har ersatt traditionella handelsembargon och blivit bland de vanligaste utrikes- och säkerhetspolitiska verktygen i internationella organisationer som EU och FN.

Riktade sanktioner har dock fått utstå betydande kritik från ett människorättsperspektiv. I de uppmärksammade *Kadi*-målen ansåg EU-domstolen att EU:s implementering av FN:s sanktioner mot terrorism var oförenlig med EU-rättens skydd för grundläggande rättigheter. Även Europadomstolen har utvecklat en liknande inställning, i synnerhet genom avgörandena i *Nada* och *Al-Dulimi*. Det står alltså numera klart att riktade sanktioners förenlighet med grundläggande rättigheter kan prövas av europeiska domstolar.

Efter de inledande målen har ett stort antal processer mot riktade sanktioner förts inför europeiska domstolar. Denna processföring har i regel byggt på argumentation som rör påstådda kränkningar av grundläggande rättigheter. Målen har inte enbart rört sanktioner mot terrorism som drabbar individer utan även sanktioner mot regimer i tredje länder som drabbar statligt ägda företag.

Den här uppsatsen analyserar och systematiserar EU-domstolens och Europadomstolens praxis rörande riktade sanktioners förenlighet med grundläggande rättigheter. Den utreder också i vilken utsträckning bedömningen av riktade sanktioners förenlighet med grundläggande rättigheter varierar beroende på vilken typ av mottagare sanktionerna riktas mot. Slutligen diskuteras det om det finns anledning att begränsa tillämpningen av rättighetsskyddet avseende vissa typer av mottagare.

Genom att använda en teoretisk ansats som inspireras av Joseph Raz, betraktar den här uppsatsen grundläggande rättigheter som rättigheter, vilka begränsar staters suveränitet. I ljuset av detta perspektiv argumenteras det för att delar av EU-domstolens praxis är problematisk. Även om riktade sanktioner i hög utsträckning har kommit att riktas mot icke-statliga aktörer har den mellanstatliga karaktären av sanktionsinstrumentet inte helt och hållet försvunnit. I flera mål har statligt ägda företag i tredje länder åberopat skyddet för grundläggande rättigheter i talan om ogiltigförklaring mot sanktioner. EU-domstolen har också varit beredd att tillämpa skyddet för grundläggande rättigheter på dessa mottagare och har i flera fall ogiltigförklarat sanktionerna. Det fastslås i uppsatsen att den rättsliga prövningen av sanktioner innebär en avvägning mellan mottagarens grundläggande rättigheter och sanktionsregimens syfte. Resultatet av denna avvägning bör kunna variera beroende på vilken typ av mottagare som sanktionerna riktas mot.

# Förord

Tack till min handledare Markus Gunneflo för goda råd under uppsatsskrivandet. Tack också till Tom Cornell som har bidragit med inspiration och varit beredd att diskutera ämnet med mig.

Dessutom vill även tacka medlemmarna i den stora exjobbstråden; Hanna, Emma, Erik och Kristin, för härliga pauser och bra tips.

Tack slutligen till Mollie.

Malmö, 4 januari 2017.

Johan Schierwagen

# Förkortningar

ARSIWA	Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts
CMLRev	Common Market Law Review
Chinese JIL	Chinese Journal of International Law
DARIO	Draft articles on the responsibility of international organizations
Dir.	Kommittédirektiv
EEAS	European External Action Service
EJIL	European Journal of International Law
ERT	Europarättslig tidskrift
EU	Europeiska unionen
Eur. Foreign Aff. Rev.	European Foreign Affairs Review
FEU	Fördraget om Europeiska unionen
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
FN	Förenta nationerna
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
GC	Grand Chamber
Ger. L.J.	German Law Journal
GTCJ	Global Trade and Customs Journal
Gusp	Gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken
HILJ	Harvard International Law Journal
HRLR	Human Rights Law Review
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
IOLR	International Organizations Law Review
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
JILIR	Journal of International Law and International Relations
JP	Juridisk publikation
JT	Juridisk tidskrift
MJECL	Maastricht Journal of European and Comparative Law
NF	Nationernas förbund
NJA	Nytt juridiskt arkiv
NJECL	New Journal of European Criminal Law
NJIL	Nordic Journal of International Law
Prop.	Proposition
Skr.	Skrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk juristtidning
SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter
TFR	Tidsskrift for Rettsvitenskap
TJIL	Texas Journal of International Law
Yale L.J.	Yale Law Journal

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

”What is our response? What is our action to stop the conflict and restore respect for international law? First: exhaustive diplomacy, including the economic pressure through our sanctions.”<sup>1</sup>

Efter händelseutvecklingen i Ukraina i början av år 2014 införde Europeiska unionen (EU) sanktioner mot Ryssland i form av frysning av tillgångar och reseförbud mot ett antal uppräknade personer.<sup>2</sup> Det var inte första gången så kallade riktade sanktioner användes i en internationell kontext. Tvärtom har användningen av åtgärder som frysning av tillgångar och reserestriktioner ökat dramatiskt under de senaste årtiondena och är nu bland de vanligaste utrikes- och säkerhetspolitiska verktygen inom både EU och Förenta nationerna (FN).<sup>3</sup>

I dagsläget upprätthåller EU fler än 30 olika sanktionsregimer och hundratal fysiska och juridiska personer är upptagna på sanktionslistor. Sanktionerna riktar sig mot fysiska och juridiska personer som anses ha samröre med regimer i tredje länder eller med terrorism.<sup>4</sup>

Samtidigt har den omfattande användningen av de ingripande åtgärder mot enskilda individer som riktade sanktioner utgör väckt betydande kritik från ett människorättsperspektiv.<sup>5</sup> I de uppmärksammade *Kadi*-målen valde Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) att ogiltigförklara de förordningar som EU infört för att implementera FN:s sanktioner mot terrorism, eftersom de ansågs oförenliga med skyddet för grundläggande

---

<sup>1</sup> Tal av Europeiska unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik Federica Mogherini vid Munich Security Conference, 2 augusti 2015.

<sup>2</sup> Rådets beslut 2014/145/Gusp av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende samt rådets förordning (EU) nr 269/2014 av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende.

<sup>3</sup> Eriksson, Mikael, *Targeting Peace – Understanding UN and EU Targeted Sanctions*, Ashgate, 2010, s. 233 samt Eriksson, Mikael, ”Sanktionerna och den säkerhetspolitiska miljön i ett Europaperspektiv”, i Bakardjieva Engelbrekt, Antonia, Michalski, Anna och Oxelheim, Lars (red.), *EU och de nya säkerhetshoten*, Santérus förlag, 2016, s. 92.

<sup>4</sup> Eckes, Christina, ”EU Restrictive Measures against Natural and Legal Persons: From Counterterrorist to Third Country Sanctions”, *CMLRev*, Vol. 51, Issue 3, 2014, s. 869.

<sup>5</sup> Se t.ex. Österdahl, Inger, ”FN-sanktioner och mänskliga rättigheter eller Hur kunde det bli på detta viset?”, *SvJT*, Häfte 10, 2002, s. 874, Cameron, Iain, ”UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights”, *NJIL*, Vol. 72, Issue 2, 2003, s. 159 samt Kruse, Anders, ”Internationella sanktioner mot enskilda – rättssäkerheten i vågskålen”, *ERT*, nr 1, 2009, s. 189ff. Se dock Stenhammar, Fredrik, *Riktade FN-sanktioner och Rule of Law i folkrätten*, Jure förlag, 2008, s. 388ff.



rättigheter.<sup>6</sup> Även den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har utvecklat en liknande kritisk inställning i sin praxis.<sup>7</sup>

Efter de inledande rättsfallen har ett stort antal sanktionslistade personer vänt sig till europeiska domstolar, i regel med argumentation som bygger på skyddet för grundläggande rättigheter.<sup>8</sup> Dessa mål har inte enbart rört sanktioner mot terrorism som drabbar individer utan även i hög utsträckning sanktioner mot regimer i tredje länder som drabbar statligt ägda företag.<sup>9</sup>

Den rättsliga prövningen av riktade sanktioners förenlighet med grundläggande rättigheter innebär en avvägning mellan värdet av den sanktionslistade personens rättigheter mot intresset av effektivt kunna uppnå sanktionsregimens syfte.<sup>10</sup> Den senaste tidens omfattande processföring har dock fått vissa att ifrågasätta om effektiviteten har begränsats i för hög utsträckning.<sup>11</sup>

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Mitt syfte med den här uppsatsen är att systematisera, analysera och diskutera den praxis som utvecklats gällande riktade sanktioners förenlighet med grundläggande rättigheter. Syftet är också att jämföra de bedömningar som har gjorts av EU-domstolen med de bedömningar som gjorts av Europadomstolen. Mot bakgrund av den ökande omfattning och betydelse som riktade sanktioner har fått som utrikes- och säkerhetspolitiskt verktyg anser jag att det finns anledning att belysa hur dessa åtgärder bedöms rättsligt.

Trots att riktade sanktioner har fått viss uppmärksamhet i rättsvetenskaplig doktrin, ger den senaste tidens utveckling anledning att studera frågan ur ett delvis annorlunda perspektiv än vad som tidigare har gjorts. Det är framförallt de inledande rättsfallen om sanktioner mot terrorismistänkta individer som har uppmärksammats och diskuterats. Efterföljande praxis, som främst har berört sanktioner mot juridiska personer som kan hänföras till regimer i tredje länder, har dock inte behandlats i samma utsträckning.

---

<sup>6</sup> C-402/05 P och C-415/05 P *Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen*, EU:C:2008:461 (fortsättningsvis *Kadi I*) samt C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P *Kommissionen m.fl. mot Kadi*, EU:C:2013:518 (fortsättningsvis *Kadi II*).

<sup>7</sup> Se *Nada v. Switzerland* [GC], no. 10593/08, ECHR 2012 (fortsättningsvis *Nada*) samt *Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland* [GC], no. 5809/08, ECHR 2016 (fortsättningsvis *Al-Dulimi*).

<sup>8</sup> Eckes 2014, s. 870.

<sup>9</sup> Se t.ex. C-72/15 *Rosneft* (ännu inte avgjort), C-440/14 P *National Iranian Oil Company mot rådet och kommissionen*, EU:C:2016:128, C-266/15 P *Central Bank of Iran mot rådet*, EU:C:2016:208 samt C-548/09 P *Bank Melli Iran mot rådet*, EU:C:2013:776.

<sup>10</sup> Marguiles, Peter, "Aftermath of an Unwise Decision: The U.N. Terrorist Sanctions Regime after *Kadi II*", *Amsterdam Law Forum*, Vol. 6, No. 2, 2014, s. 53 samt Cuyvers, Armin, "Give me one good reason: The unified standard of review for sanctions after *Kadi II*", *CMLRev*, Vol. 51, Issue 6, 2014, s. 1783.

<sup>11</sup> Jazairy, Idriss, *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*, A/HRC/33/48, 2016, p. 59.

Detta trots att den senaste tidens utveckling väcker många frågor kring om det går det att tillämpa samma principer rörande grundläggande rättigheter och riktade sanktioner oavsett vem sanktionerna riktar sig mot, det vill säga vem som är *mottagare* av de riktade sanktionerna. Uppsatsen syftar därför också till att utreda vilken betydelse det har om sanktioner riktar sig mot terrorism eller mot regimer, om mottagaren är en fysisk eller juridisk person samt om mottagaren är en statlig eller icke-statlig aktör. Slutligen syftar uppsatsen till att diskutera om det finns anledning att behandla olika typer av mottagare på olika sätt.

Syftet mynnar ut i följande frågeställningar:

1. Hur har EU-domstolen och Europadomstolen bedömt riktade sanktioners förenlighet med det europeiska skyddet för grundläggande rättigheter?
2. I vilken utsträckning varierar bedömningen av riktade sanktioners förenlighet med grundläggande rättigheter beroende på vilken typ av mottagare sanktionerna riktar mot?
3. Finns det anledning att begränsa tillämpningen av rättighetsskyddet avseende vissa typer av mottagare av riktade sanktioner?

### 1.3 Metod och material

Uppsatsen första två frågeställningar har huvudsakligen en *de lege lata* karaktär, det vill säga att beskriva hur rätten är.<sup>12</sup> Den tredje frågeställningen har en delvis annan karaktär och syftar till att analysera och diskutera domstolarnas bedömning *de lege ferenda*, alltså hur rätten borde vara.<sup>13</sup> Den teoretiska ansats som ligger till grund för denna analys beskrivs närmare i avsnitt 1.4.

Att söka svar på frågor med hjälp av allmänt vedertagna rättskällor kallas ofta för att använda en rättsdogmatisk metod.<sup>14</sup> Det har dock ifrågasatts om rättsdogmatik är en lämplig benämning eftersom rättsvetenskaplig forskning ofta utmärks av relativt fri argumentation. Istället har begreppet rättsanalytisk metod föreslagits.<sup>15</sup> Genom att använda begreppet rättsanalytisk snarare än rättsdogmatisk metod blir det mer naturligt att inte bara fastställa gällande rätt utan också att analysera rätten.<sup>16</sup> Med en rättsanalytisk metod är det också fullt möjligt att kritisera rättskällor, inklusive avgöranden från högsta instans.<sup>17</sup> Mot bakgrund av att jag i uppsatsen använder mig av

---

<sup>12</sup> Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare – Ämne, material, metod och argumentation*, Nordstedts juridik, 2015, s. 48.

<sup>13</sup> Sandgren 2015, s. 48.

<sup>14</sup> Kleineman, Jan, "Rättsdogmatisk metod", i Korling, Fredrik och Zamboni Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, Studentlitteratur, 2013, s. 21.

<sup>15</sup> Se t.ex. Sandgren, Claes, "Är rättsdogmatiken dogmatisk?", *TFR*, 2005, s. 655f. samt Kleineman 2013, s. 24.

<sup>16</sup> Sandgren 2015, s. 45.

<sup>17</sup> Sandgren 2015, s. 46.

rättskällor men också analyserar och kritiserar dem, framstår det som lämpligt att beskriva min metod som rättsanalytisk.

Inom rättsvetenskapen är begreppet metod nära sammanbundet med vilka rättskällor som används. Uppsatsens ämne kan sägas ligga inom både folkrätt och EU-rätt.<sup>18</sup> Inom folkrätten används ofta artikel 38 i den Internationella domstolens stadga<sup>19</sup> som utgångspunkt för att definiera rättskällorna. Även om artikel 38 formellt bara avser vad den Internationella domstolen ska tillämpa, anses bestämmelsen i praktiken uttrycka en universell uppfattning om vad som utgör folkrättens källor.<sup>20</sup>

Enligt artikel 38 (1) i Internationella domstolens stadga ska domstolen tillämpa internationella överenskommelser, internationell sedvänja och de allmänna, av de civiliserade folken erkända, rättsgrundsatserna. Dessutom ska domstolen enligt artikel 38 (1) (d) använda rättsliga avgöranden och de olika ländernas mest sakkunniga författares lärosatser såsom hjälpmedel för fastställande av gällande rätt.

Internationella överenskommelser, såsom Förenta nationernas stadga<sup>21</sup> (FN-stadgan) och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna<sup>22</sup> (Europakonventionen), beaktas i uppsatsen. Vad gäller EU-rättsliga rättsakter beaktar jag primärrätt, det vill säga Fördraget om Europeiska unionen (FEU), Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan). Jag använder mig även av sekundärrätt, främst i form av förordningar och beslut.<sup>23</sup>

I hög utsträckning använder jag mig även utav rättspraxis. Även om artikel 38 i Internationella domstolens stadga endast beskriver rättsliga avgöranden som ett hjälpmedel för att utreda gällande rätt snarare än som en rättskälla, råder det inga tvivel om att rättspraxis är av stor betydelse.<sup>24</sup> Begreppet rättsliga avgöranden i artikel 38 är inte begränsat till avgöranden från Internationella domstolen utan omfattar även andra domstolar.<sup>25</sup>

I den här uppsatsen behandlar jag avgöranden från EU-domstolen och Europadomstolen. I en europeisk kontext har dessa två domstolar en framträdande ställning och ett stort inflytande vad gäller tolkning och

---

<sup>18</sup> EU-rätten har visserligen en folkrättslig grund men har utvecklats på ett sätt som särskiljer EU-rätten från folkrätten i övrigt, se de Witte, Bruno, "EU law: is it international law?", i Barnard, Catherine och Peers, Steve (red.), *European Union Law*, Oxford University Press, 2014, s. 174ff. samt Reichel, Jane, "EU-rättslig metod", i Korling, Fredrik och Zamboni Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, Studentlitteratur, 2013, s. 109.

<sup>19</sup> SÖ 1946:1.

<sup>20</sup> Thirlway, Hugh, "The Sources of International Law", i Evans, Malcolm (red.), *International Law*, Oxford University Press, 2014, s. 94ff. samt Shaw, Malcolm, *International Law*, Cambridge University Press, 2014, s. 50.

<sup>21</sup> SÖ 1946:1.

<sup>22</sup> SÖ 1952:35.

<sup>23</sup> Jfr artikel 288 FEUF.

<sup>24</sup> Shaw 2014, s. 78.

<sup>25</sup> Shaw 2014, s. 79.

tillämpning av grundläggande rättigheter.<sup>26</sup> För EU-domstolens del gäller detta särskilt efter Lissabonfördragets ikraftträdande.<sup>27</sup> Vidare har FN:s specialrapportör för sanktioners negativa inverkan på mänskliga rättigheter beskrivit EU-domstolen och Europadomstolen som de enda två fungerande rättsliga mekanismerna för sanktionslistade personer.<sup>28</sup> Inom EU-rätten anses EU-domstolens praxis vidare vara en bindande rättskälla som är av avgörande betydelse för förståelsen av EU-rätten.<sup>29</sup>

De rättsfall som används i uppsatsen har identifierats genom hänvisningar i rättsvetenskaplig doktrin samt genom egna sökningar i EU-domstolens databas Curia och Europadomstolens databas Hudoc.<sup>30</sup> De sökbegrepp som jag har använt har varit dels *restrictive measures* och dels *targeted sanctions* då dessa är de vedertagna engelska begreppen för att beskriva riktade sanktioner.<sup>31</sup> Vad gäller EU-domstolen finns en omfattande rättspraxis rörande riktade sanktioner.<sup>32</sup> Detta innebär att samtliga avgöranden inte behandlas i detalj. Istället görs ett urval av de avgöranden som framstår som mest relevanta för frågeställningarna. De rättsfall eller delar av rättsfall som inte berör riktade sanktioners förenlighet med grundläggande rättigheter tas därför inte upp i uppsatsen. Mot bakgrund av uppsatsens frågeställningar ligger fokus på att behandla rättsfall som rör olika typer av mottagare av riktade sanktioner. Talan om ogiltigförklaring av EU:s sanktioner kan väckas hos tribunalen och kan därefter överklagas till EU-domstolen.<sup>33</sup> Tribunalens domar anses dock ha ett lägre prejudikatvärde än EU-domstolens.<sup>34</sup> Av den anledningen behandlar jag i uppsatsen främst EU-domstolens avgöranden. I de fall då EU-domstolen ännu inte tagit ställning till en fråga beaktar jag tribunalens domar. I vissa fall belyser jag även skillnader i bedömning mellan de två instanserna. För att åskådliggöra vissa rättsfrågor beaktar jag dessutom generaladvokatens förslag till avgörande i vissa fall. Det bör emellertid hållas i åtanke att förslagen endast anses vara en vägledande och inte bindande rättskälla.<sup>35</sup>

---

<sup>26</sup> Se bl.a. Douglas-Scott, Sionaidh, "A Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights *Acquis*", *CMLRev*, Vol. 43, Issue 3, 2006, s. 629ff.

<sup>27</sup> Weiß, Wolfgang, "The EU Human Rights Regime Post Lisbon: Turning the CJEU into a Human Rights Court?", i Morano-Foadi, Sonia och Vickers, Lucky (red.), *Fundamental Rights in the EU: A Matter for Two Courts*, Hart Publishing, 2015, s. 69ff. samt de Búrca, Gráinne, "After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator", *MJECL*, Vol. 20, Issue 2, 2013, s. 168ff.

<sup>28</sup> Jazairy 2016, p. 67.

<sup>29</sup> Hettne, Jörgen, "EU:s rättskällor", i Hettne, Jörgen och Otoken, Eriksson Ida (red.), *EU-rättslig metod – teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, Nordstedts juridik, 2011, s. 40 och 49 samt Reichel 2013, s. 130.

<sup>30</sup> Tillgängliga via <<http://curia.europa.eu/>> samt <<http://hudoc.echr.coe.int/>>.

<sup>31</sup> Se avsnitt 1.6 angående terminologi.

<sup>32</sup> Eckes 2014, s. 879 samt Di Masi, Lorenzo, Gambardella, Maurizio och Rovetta, Davide, "Sanctions Perspectives – An Overview of EU Sanctions Case Law", *GTCJ*, Vol. 10, Issue 7-8, 2015, s. 250.

<sup>33</sup> Se artikel 263 och 275 FEUF.

<sup>34</sup> Hettne 2011, s. 56.

<sup>35</sup> Hettne 2011, s. 40.

Vad gäller Europadomstolens praxis är antalet avgöranden som rör riktade sanktioner inte fullt så omfattande som hos EU-domstolen. Uppsatsen fokuserar dock i första hand på domar som avgjorts av Europadomstolen i stor sammansättning (Grand Chamber) eftersom dessa domar anses vara mest vägledande.<sup>36</sup> Europadomstolen och EU-domstolen har bitvis en överlappande jurisdiktion och de förekommer att samma mål prövas av båda domstolarna.<sup>37</sup> Det kan uppmärksammas att det i dagsläget saknas någon formell hierarki mellan domstolarna. Europadomstolen och EU-domstolen influerar dock ofta varandra och det anses finnas en önskan hos båda domstolar att undvika konflikter mellan varandras praxis.<sup>38</sup>

Utöver praxis behandlar jag även hur den rättsvetenskapliga doktrinen har sett på förhållandet mellan riktade sanktioner och grundläggande rättigheter samt hur den har behandlat frågan om vem som omfattas av skyddet för grundläggande rättigheter.<sup>39</sup>

Det är ofrånkomligt att staters och internationella organisationers beslut att införa sanktioner är av politisk natur.<sup>40</sup> Förutom folkrätt och EU-rätt har riktade sanktioner därför gett upphov till forskning inom andra forskningsfält, framförallt inom statsvetenskap och internationella relationer. Utöver de traditionella rättskällorna använder jag även forskning inom dessa områden för att ge en bakgrund till uppsatsens ämne och belysa frågan ur en bredare synvinkel. Att förena olika vetenskapsområden för att behandla ett komplext problem kan beskrivas som en interdisciplinär metod.<sup>41</sup> Eftersom internationella relationer och folkrätt är två nära besläktade ämnen, anser jag att kombinationen är användbar för att ge ytterligare perspektiv på uppsatsens ämne.<sup>42</sup> Att göra en fullfjädrad interdisciplinär undersökning innebär dock många utmaningar.<sup>43</sup> Uppsatsen är därför inte till lika delar rätts- som statsvetenskaplig utan har en tydlig utgångspunkt i

---

<sup>36</sup> Harris, David, O'Boyle, Michael, Bates, Ed och Buckley, Carla, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2014, s. 123. Jfr artikel 43 (2) Europakonventionen.

<sup>37</sup> Douglas-Scott 2006a, s. 630. Se även avsnitt 4.2 nedan.

<sup>38</sup> Se Douglas-Scott 2006a, s. 664, Craig, Paul och de Búrca, Gráinne, *EU Law – Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2015 s. 425f., Harris, O'Boyle, Bates och Buckley 2014, s. 31ff. samt Rainey, Bernadette, Wicks, Elizabeth, Ovey, Clare, *The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2014, s. 17ff.

<sup>39</sup> Doktrinen är i likhet med praxis ett hjälpmedel för att utreda gällande rätt enligt artikel 38 (1) (d) i Internationella domstolens stadga.

<sup>40</sup> Eckes, Christina, *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights – The Case of Individual Sanctions*, Oxford University Press, 2009, s. 141. Det kan i och för sig sägas om stora delar av folkrätten, jfr Mahmoudi, Said, "Folkrätt som rättsvetenskap – Reflektioner över Sveriges ställningstagande i Georgienkrisen", *JT*, nr 4, 2008/09, s. 985 samt Shaw 2014, s. 8f.

<sup>41</sup> Gräns, Minna, "Användningen av andra vetenskaper", i Korling, Fredrik och Zamboni Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, Studentlitteratur, 2013, s. 428 samt Sandgren 2015, s. 52.

<sup>42</sup> Jfr Dunoff, Jeffery och Pollack, Mark, *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations*, Cambridge University Press, 2013, s. 11 samt Klamberg, Mark, *Power and Law in International Society – International Relations as the Sociology of International Law*, Routledge, 2015, s. 2f.

<sup>43</sup> Klappers, Jan, "The Relative Autonomy of International Law or The Forgotten Politics of Interdisciplinarity", *JILIR*, Vol. 1, 2004, s. 35ff.

rättsvetenskapen. Litteratur och begrepp från statsvetenskap och internationella relationer används för att ge en bakgrund till ämnet och för att möjliggöra en djupare förståelse av rätten.

## 1.4 Teoretisk ansats

Frågan gällande vilka typer av mottagare av riktade sanktioner som kan göra anspråk på grundläggande rättigheter och i vilken utsträckning de kan göra det utgör en central del av uppsatsen. Vad en rättighet är och vem som kan göra anspråk på rättigheter har varit föremål för viss diskussion i rättsfilosofisk doktrin. Rättigheter kan beskrivas som den rättsliga relationen mellan två parter. Den grundläggande modellen bygger på att det finns en part som är bärare av en rättighet i förhållande till en motpart. Rättighetsbärarens rättighet korrelerar vanligtvis med en skyldighet för motparten.<sup>44</sup> I diskussioner om *grundläggande* rättigheter har rättighetsbäraren traditionellt varit en individ och motparten traditionellt varit en stat.<sup>45</sup> Bäraren av en grundläggande rättighet kommer i den här uppsatsen att benämnas som skyddsobjekt.<sup>46</sup>

Grundläggande rättigheter har fått en ökad betydelse i samhället under 1900-talets andra hälft. Från och med att den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna antogs av FN:s generalförsamling år 1948<sup>47</sup> har skyddet för grundläggande rättigheter expanderat genom en mängd internationella konventioner och nationella lagstiftningsåtgärder. Inom juridiken har grundläggande rättigheter fått en särställning med företräde framför andra typer av rättigheter eller intressen. Dworkin beskriver det som att grundläggande rättigheter trumfar andra typer av intressen eller policys.<sup>48</sup> Koskenniemi menar att institutionaliseringen av rättigheter tenderar att marginalisera intressen som inte kan formuleras i termer av rättigheter.<sup>49</sup>

Den juridiska och politiska tyngd som rättighetsargumentation har fått har inneburit att det har kommit att åberopas av fler och fler aktörer. Intressen tenderar att formuleras i termer av rättigheter för att undkomma kritik och för att kunna nå framgång i rättsprocesser.<sup>50</sup> Detta innebär också att allt fler typer av intressen påstås skyddas av rättigheter.<sup>51</sup> Utvecklingen har av vissa

---

<sup>44</sup> Jfr Hohfeld, Wesley Newcomb, "Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning", *Yale L.J.*, Vol. 23, No. 1, 1913, s. 28ff. Hohfeld menar att man bör skilja på olika typer av rättigheter, vilket inte kommer behandlas närmare här. Se dock Raz, Joseph, *The Morality of Freedom*, Oxford University Press, 1986, s. 212.

<sup>45</sup> Se exempelvis Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously*, Duckworth, 1977, s. 269.

<sup>46</sup> Jfr Lebeck, Carl, "Grundläggande rättigheter – till skydd för vem? Något om EU-stadgans skyddsobjekt i gränslandet mellan privat och offentligt", *JFT*, nr 3, 2013, s. 275ff.

<sup>47</sup> FN:s generalförsamlings resolution 217 A (III), 10 december 1948.

<sup>48</sup> Dworkin 1977, s. xi.

<sup>49</sup> Koskenniemi, Martti, "The Effect of Rights on Political Culture", i Alston, Philip (red.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999, s. 99.

<sup>50</sup> Koskenniemi 1999, s. 102 samt Harding, Christophe, Kohl, Uta och Salmon Naomi, *Human Rights in the Market Place – The Exploitation of Rights Protection by Economic Actors*, Ashgate, 2008, s. 234.

<sup>51</sup> Koskenniemi 1999, s. 104.

kallats för en rättighetsinflation.<sup>52</sup> Andra beskriver det i termer av kolonialisering eller exploatering av rättighetsbegreppet.<sup>53</sup> Min utgångspunkt i uppsatsen är att denna tendens är problematisk. Om rättighetsbegreppet används på ett otydligt eller för långtgående sätt innebär det en risk för att begreppets ursprungliga innebörd urholkas.<sup>54</sup> Det finns därmed anledning att avgränsa vad en grundläggande rättighet är och vem som kan göra anspråk på grundläggande rättigheter.

Frågan om vad som gör en part till bärare av en rättighet kan förklaras med hjälp av den så kallade intresseteorin. Enligt denna teori har en part en rättighet om parten har ett intresse som är tillräckligt för att ge upphov för en skyldighet för en motpart.<sup>55</sup>

För att något ska klassificeras som en *grundläggande* rättighet krävs dock ytterligare kvalificering. Den teoretiska utgångspunkten för den här uppsatsen inspireras av Joseph Raz i synen på grundläggande rättigheter. Raz menar att grundläggande rättigheter är de rättigheter vilka begränsar staters och sammanslutningars av staters suveränitet.<sup>56</sup> Stater har som utgångspunkt frihet att använda sina suveräna maktbefogenheter men begränsas av skyldigheten att respektera grundläggande rättigheter. Den suveräna staten saknar själv grundläggande rättigheter, eftersom det skulle öka och inte begränsa dennes maktutövning. På det internationella planet saknas det en suverän världsstat från vilken de nationella staterna skulle behöva skyddas.<sup>57</sup> Strukturen kan beskrivas som att förhållandet mellan stat och individ i ett nationellt rättssystem är vertikalt medan förhållandet mellan suveräna stater i det internationella systemet är horisontellt.<sup>58</sup> Uppsatsen utgår därför ifrån Waldrons bedömning att den position som en individ har i ett nationellt rättssystem inte är analogt med den position som en stat har i det internationella systemet.<sup>59</sup>

## 1.5 Forskningsläge

Riktade sanktioner har tillägnats relativt stor uppmärksamhet inom olika forskningsfält under senare år. Vad gäller rättsvetenskap kan särskilt Iain Cameron, professor i folkrätt vid Uppsala universitet, lyftas fram. Cameron har dels skrivit en mängd artiklar och rapporter på området och dels varit redaktör för boken *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*. Christina Eckes, professor i europarätt vid

---

<sup>52</sup> Letsas, George, *A Theory of Interpretation of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2011, s. 127.

<sup>53</sup> Grear, Anna, *Redirecting Human Rights – Facing the Challenge of Corporate Legal Humanity*, Palgrave Macmillan, 2010, s. 25 samt Harding, Kohl och Salmon 2008, s. 2.

<sup>54</sup> Raz, Joseph, "Human Rights Without Foundations", *University of Oxford Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series*, no. 14, 2007, s. 19.

<sup>55</sup> Raz 1986, s. 166.

<sup>56</sup> Raz 2007, s. 9. Se även Koskeniemi 1999, s. 101.

<sup>57</sup> Waldron, Jeremy, "Are Sovereigns Entitled to the Benefit of the International Rule of Law?", *EJIL*, Vol. 22, No. 2, 2011, s. 315ff.

<sup>58</sup> Shaw 2014, s. 4.

<sup>59</sup> Waldron 2011, s. 341.

Amsterdams universitet, har också bidragit till forskningsläget, inte minst genom boken *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights – The Case of Individual Sanctions*. I ett svenskt perspektiv bör även avhandlingen *Riktade FN-sanktioner och Rule of Law i folkrätten* av Fredrik Stenhammar nämnas. Därutöver har ett antal forskare och praktiker skrivit artiklar om riktade sanktioner.<sup>60</sup>

En stor del av den tidigare forskningen har behandlat förhållandet mellan EU och FN respektive förhållandet mellan folkrätt och EU-rätt.<sup>61</sup> Likaså har frågan om fragmentering och konstitutionalisering av folkrätten i förhållande till regionala domstolars praxis om FN:s sanktioner behandlats förhållandevis ingående.<sup>62</sup> Den tidigare forskningen har i hög utsträckning fokuserat på sanktioner mot individer med misstänkta kopplingar till terrorism.<sup>63</sup> Eventuella skillnader i bedömningen av sanktioner mot juridiska personer med kopplingar till regimer i tredje länder, som den här uppsatsen fokuserar på, har inte berörts i samma utsträckning.<sup>64</sup> Dessutom har ett antal nya domar avgjorts i EU-domstolen och Europadomstolen sedan nämnda verk publicerades. Det finns alltså enligt min mening anledning att utveckla forskningsläget ytterligare.

Vad gäller internationella relationer kan Mikael Eriksson lyftas fram. Eriksson har skrivit boken *Targeting Peace – Understanding UN and EU Targeted Sanctions* och deltagit i forskningsprojekt rörande riktade sanktioner. Även Clara Portelas bok *European Union Sanctions and Foreign Policy – When and why do they work?* om EU:s sanktionsregimer är ett framträdande verk som varit användbart i arbetet med denna uppsats.

---

<sup>60</sup> T.ex. Kruse, Anders, ”Internationella sanktioner mot enskilda och rättssäkerhet – en lägesrapport”, *ERT*, nr. 2, 2007, s. 463ff samt Cameron, Iain, ”Sökandet efter en rättvis lösning på FN:s riktade sanktioner: ett sisyfosarbete”, *SvJT*, Häfte 1, 2009, s. 64ff.

<sup>61</sup> Se t.ex. Österdahl, Inger, ”EU från Venus, FN från Mars – Om Kadi och Al-Barakaat i EG-domstolen”, *SvJT*, Häfte 5-6, 2009, s. 654ff., Halberstam, Daniel och Stein, Eric ”The United Nations, the European Union and the King of Sweden: Economic Sanctions and individual rights in a plural world order”, *CMLRev*, Vol. 46, Issue 1, 2009, s. 20ff, de Búrca, Gráinne, ”The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi”, *HILJ*, Vol. 51, Issue 1, 2010, s. 35ff., Kokott, Juliane och Sobotta, Christoph, ”The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance”, *EJIL*, Vol. 23, No. 4, 2012, s. 1024 samt Savarian, Arman ”The *Kadi II* judgement of the Court Justice of the European Union: implications for judicial review of UN Security Council resolutions”, i Avbelj, Matei, Fontanelli, Filippo och Martinico, Giuseppe (red.), *Kadi on Trial – A Multifaceted Analysis of the Kadi Trial*, Routledge, s. 106.

<sup>62</sup> Se t.ex. Ziegler, Katja, ”Strengthening the Rule of Law but Fragmenting International Law: The *Kadi* Decision of the ECJ from the Perspective of Human Rights”, *HRLR*, Vol. 9, Issue 2, 2009, s. 288ff., de Wet, Erika, ”From *Kadi* to *Nada*: Judicial Techniques Favouring Human Rights over United Nations Security Council Sanctions”, *Chinese JIL*, Vol. 12, Issue 4, 2013, s. 806 samt Klabbers, Jan, ”Setting the Scene”, i Klabbers, Jan, Peters, Anne och Ulfstein, Geir (red.), *The Constitutionalization of International Law*, Oxford University Press, 2012, s. 2ff.

<sup>63</sup> Eckes begränsar sig till sanktioner mot terrorism, se Eckes 2009, s. 6. Stenhammar behandlar frågan ur ett bredare perspektiv men fokuserar på sanktioner mot terrorism, se Stenhammar 2008, s. 14. Även Camerons ovan nämnda bok koncentrerar sig i hög utsträckning på sanktioner mot terrorism med undantag från sidorna 31-34.

<sup>64</sup> Se dock Lebeck 2013, s. 275ff. samt Eckes 2014, s. 869ff. Både dessa artiklar begränsar sig emellertid till EU-domstolens praxis om riktade sanktioner.



Vad gäller FN:s sanktioner kan den nyligen publicerade boken *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action* lyftas fram. I den medverkar bland annat forskare som Thomas Biersteker, Sue Eckert, Marcos Tourinho och Francesco Giumelli.

## 1.6 Avgränsningar

Internationella sanktioner kan behandlas ur flera perspektiv. Syftet med den här uppsatsen är inte att ge en uttömmande analys av alla frågor som berörs av internationella sanktioner. Det är därför nödvändigt att avgränsa ämnet.

Till att börja med fokuserar uppsatsen på riktade sanktioner mot fysiska och juridiska personer. Traditionella breda sanktioner i form av exempelvis handelsembargon mot stater berörs endast översiktligt. De sändare av riktade sanktioner som beaktas är FN och EU. Sanktioner som införs av andra internationella organisationer eller enskilda stater berörs alltså inte i uppsatsen.

Vad gäller praxis begränsar jag mig till den praxis som utvecklats kring riktade sanktioner i EU-domstolen samt Europadomstolen. Det kan dock nämnas att även FN:s kommitté för mänskliga rättigheter<sup>65</sup> och ett antal nationella domstolar<sup>66</sup> har berört sanktioner och skyddet för grundläggande rättigheter. Det har också föreslagits att processföring mot internationella sanktioner ska kunna föras i investeringsskyddstvister.<sup>67</sup> Avgöranden inom sådana forum behandlas inte i uppsatsen.

Det europeiska skyddet för grundläggande rättigheter återfinns inte endast i Europakonventionen och EU-rätten utan i hög utsträckning även i nationell lagstiftning, i synnerhet i grundlagar. Av utrymmesskäl behandlas inte hur riktade sanktioner förhåller sig till dessa rättighetskataloger.<sup>68</sup> Uppsatsen behandlar inte heller riktade sanktioners förhållande till andra folkrättsliga instrument om mänskliga rättigheter, förhållandet till internationell humanitär rätt eller förhållandet mellan mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt.<sup>69</sup>

Riktade sanktioner kan vidare beröra ett antal olika rättigheter. Uppsatsen begränsar sig dock till att behandla egendomsskyddet, rätten till privatliv och processuella rättigheter då dessa varit mest framträdande i europeisk

---

<sup>65</sup> *Sayadi and Vinck v. Belgium*, Communication no. 1472/2006, 29 december 2008.

<sup>66</sup> För praxis i Storbritannien, se Lester, Maya och Kennelly, Brian, "Judicial Review of Sanctions Decisions – The Wrong Point in the Wrong Court with the Wrong Defendant", *Judicial Review*, 2013, s. 206ff.

<sup>67</sup> Rovetta, Davide och Gambardella, Maurizio, "EU Common Foreign and Security Policy Sanctions: Litigation before the EU Courts and the Sunday Punch Approach", *GTCJ*, Vol. 9, Issue 2, 2014, s. 51.

<sup>68</sup> För ett svenskt perspektiv, se Persson, Vilhelm, "Svenskt rättsligt skydd mot säkerhetsrådets beslut", *FT*, nr 3, 2010, s. 299.

<sup>69</sup> För ett utförligt resonemang om detta, se Stenhammar 2008, s. 367ff.

praxis. Därför kommer inte riktade sanktioners förhållande till andra rättigheter, exempelvis yttrandefriheten, att behandlas.<sup>70</sup>

## 1.7 Definitioner och terminologi

Ett problem som uppkommer vid studier av internationella sanktioner är att det saknas en entydig definition av vad begreppet innebär.<sup>71</sup> I doktrinen har dock olika försök gjorts. Eckes definierar sanktioner som ”coercive measures directed against individuals and legal entities”.<sup>72</sup> Inom internationella relationer används ofta den bredare definitionen ”deliberate, government-inspired withdrawal of customary trade or financial relations”.<sup>73</sup> Faktum är att EU-rätten inte använder begreppet sanktioner. Istället används begreppet *restriktiva åtgärder*.<sup>74</sup> En åtskillnad görs ofta mellan sanktioner och det som inom folkrätten beskrivs som kontraåtgärder.<sup>75</sup> Kontraåtgärder anses vara mindre specifika och ha mer tillfälliga effekter än sanktioner och behandlas inte i uppsatsen.<sup>76</sup>

Med *riktade sanktioner* avses i den här uppsatsen frysning av tillgångar eller reserestriktioner mot fysiska och juridiska personer.<sup>77</sup> Med *breda sanktioner* avses traditionella sanktioner mot hela stater såsom handelsembargon.<sup>78</sup> När jag använder begreppet *internationella sanktioner* eller enbart *sanktioner* åsyftar jag både breda och riktade sanktioner. I uppsatsen låter jag vidare begreppet sanktioner omfatta det som i EU-rätten beskrivs som restriktiva åtgärder.

I den här uppsatsen använder jag begreppet *mottagare* för att beskriva den fysiska eller juridiska person som sanktioner riktar sig mot. Begreppet *sändare* används för att beskriva den aktör som inför sanktioner mot en mottagare.<sup>79</sup> Begreppet *sanktionsregimer* är ett samlingsbegrepp som avser

---

<sup>70</sup> Angående riktade sanktioner och yttrandefrihet, se Bull, Thomas, ”Sanctions Against Terrorism and Their Impact on Freedom of Expression”, i Cameron, Iain (red.), *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, Intersentia, 2013 s. 161ff. samt Wimmer, Michael, ”Individual sanctions and fundamental rights standards: *Bamba*”, *CMLRev*, Vol. 50, Issue 4, 2013, s. 1130.

<sup>71</sup> Cameron, Iain, ”Introduction”, i Cameron, Iain (red.), *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, Intersentia, 2013, s. 2, White, Nigel och Abass, Ademola, ”Countermeasures and sanctions”, i Evans, Malcolm (red.), *International Law*, Oxford University Press, 2014, s. 553ff. samt Stenhammar 2008, s. 118.

<sup>72</sup> Eckes 2009, s. 16.

<sup>73</sup> Cameron 2013, s. 2.

<sup>74</sup> Se t.ex. artikel 215 och 275 FEUF.

<sup>75</sup> Se artikel 22 i Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (ARSIWA) samt artikel 22 i Draft articles on the responsibility of international organizations (DARIO), båda framtagna av FN:s folkrättskommission.

<sup>76</sup> White och Abass 2014, s. 553. Se även Tzanakopoulos, Antonios, *Disobeying the Security Council – Countermeasures against Wrongful Sanctions*, Oxford University Press, 2010, s. 154ff.

<sup>77</sup> Vad dessa åtgärder innebär beskrivs närmare i avsnitt 2.3.

<sup>78</sup> I engelskan används i regel begreppet *comprehensive sanctions* för breda sanktioner, se Eriksson 2010, s. 233.

<sup>79</sup> Den svenska terminologin är hämtad från Eriksson 2016a, s. 87ff. Stenhammar använder begreppet *föremål för sanktioner* istället för *mottagare*, se t.ex. Stenhammar 2008, s. 275. I

alla de sanktionsåtgärder som används för ett visst syfte, exempelvis sanktionsregimen mot mottagare i Iran som syftar till att motverka kärnvapenspridning.

I uppsatsen används begreppet *autonoma sanktioner* för att beskriva de sanktionsregimer som EU inför på eget initiativ och utan att implementera en resolution från FN:s säkerhetsråd. Exempel på autonoma sanktioner är EU:s sanktioner mot Ryssland.<sup>80</sup>

Begreppet *terrorism* används genomgående i uppsatsen. Internationellt har begreppet visat sig svårt att definiera eftersom det kan omfatta ett stort antal gärningar. I uppsatsen utgår jag ifrån det rambeslut som antagits inom EU där en terroristgrupp definieras som en strukturerad grupp bestående av mer än två personer, inrättad för viss tid och som handlar i samförstånd för att begå terroristbrott. Ett terroristbrott definieras i samma rambeslut som ett allvarligt brott som begås i syfte att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, destabilisera eller förstöra strukturer i ett land eller en internationell organisation eller tvinga ett offentligt organ att avstå från att utföra vissa åtgärder.<sup>81</sup>

En viss begreppsförvirring kan vidare uppstå då Europakonventionen talar om *mänskliga* rättigheter och EU-stadgan talar om *grundläggande* rättigheter.<sup>82</sup> Eftersom EU-rätten och EU-domstolens praxis kommer att användas i något högre utsträckning än Europakonventionen och Europadomstolens praxis, använder jag i uppsatsen främst begreppet grundläggande rättigheter. Detta förefaller också som mer lämpligt då uppsatsen i hög utsträckning behandlar de rättigheter som tillkommer juridiska personer. Ingen skillnad i betydelse mellan de båda begreppen är avsedd. Som tidigare nämnts används begreppet *skyddsobjekt* för att beskriva den aktör som kan åtnjuta skydd för grundläggande rättigheter.<sup>83</sup>

Slutligen ska nämnas att EU-domstolen och tribunalen hette EG-domstolen respektive förstainstansrätten innan Lissabonfördragets ikraftträdande.<sup>84</sup> För tydlighetens skull använder jag domstolarnas nuvarande namn i uppsatsen även för tiden innan Lissabonfördraget.

---

engelskan används vanligtvis begreppen *target* och *sender* alternativt *reciever* och *sender*, se Eriksson, Mikael, "On Assessing Targeted Sanctions Blacklists", i Cameron, Iain (red.), *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, Intersentia, 2013, s. 46.

<sup>80</sup> Jfr Eckes 2014, s. 873.

<sup>81</sup> Rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism. Se vidare Murphy, Cian, *EU Counter-Terrorism Law – Pre-Emption and the Rule of Law*, Hart Publishing, 2012, s. 51 ff.

<sup>82</sup> Angående begreppen, se Lebeck, Carl, *EU-stadgan om grundläggande rättigheter*, Studentlitteratur, 2016, s. 22f., Rosas, Allan, "The Charter and Universal Human Rights Instruments", i Peers, Steve, Tamara, Herve, Kenner, Jeff och Ward, Angela (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Hart Publishing, 2014, s. 1686 samt Eckes 2009, s. 16.

<sup>83</sup> Jfr Lebeck 2016, s. 91.

<sup>84</sup> Se prop. 2007/08:168 s. 103.

## 1.8 Disposition

Uppsatsen är indelad i fem kapitel. Kapitel ett utgör uppsatsens inledningskapitel. För att kunna besvara den första frågeställningen behövs först en djupare förståelse för vad riktade sanktioner är för något. Det följande andra kapitlet behandlar därför internationella sanktioner från ett brett perspektiv. I kapitlet redogörs för den historiska utvecklingen från breda till riktade sanktioner. Kapitlet behandlar också hur internationella sanktioner är reglerade i FN-stadgan, EU-rätten och svensk rätt. Vidare berörs teoretiska perspektiv på vad riktade sanktioner är, hur de fungerar och mot vem de riktas. I kapitlet används doktrin inom både rättsvetenskap och internationella relationer.

För att kunna förstå förhållandet mellan riktade sanktioner och grundläggande rättigheter och därmed kunna besvara den första frågeställningen, behandlar det tredje kapitlet skyddet för grundläggande rättigheter i en europeisk kontext. Kapitlet inleds med en kortfattad beskrivning av Europakonventionen och EU-stadgan samt deras inbördes förhållande. Därefter beskrivs hur de grundläggande rättigheter som i första hand berörs av riktade sanktioner är reglerade. För att knyta an till uppsatsens andra och tredje frågeställningar behandlas därefter frågan om vilka skyddsobjekt som åtnjuter skydd för grundläggande rättigheter och i vilken utsträckning de gör det. Även detta avsnitt behandlar både EU-rätten och Europakonventionen.

Uppsatsen fjärde kapitel utgörs av en rättsfallsstudie som behandlar EU-domstolens och Europadomstolens praxis om riktade sanktioner och grundläggande rättigheter. För att besvara uppsatsens första frågeställning beskrivs hur domstolarna har bedömt riktade sanktioners förenlighet med grundläggande rättigheter. Med anledning av den andra frågeställningen uppmärksammas det vilken typ av mottagare som sanktionerna ifråga har riktats mot.

I det femte kapitlet sammanfattas de slutsatser som kan dras utifrån tidigare kapitel om riktade sanktioners förenlighet med grundläggande rättigheter. I kapitlet redogörs för hur bedömningen av riktade sanktioners förenlighet med grundläggande rättigheter har sett ut samt i vilken utsträckning den varierar beroende på mottagare. För att kunna besvara den tredje frågeställningen analyseras därefter rättsutvecklingen utifrån uppsatsens teoretiska ansats. Denna analys görs även utifrån redogörelsen i det tredje kapitlet om vilka skyddsobjekt som åtnjuter skydd för grundläggande rättigheter och i vilken utsträckning de gör det. Uppsatsen avslutas därefter med en avslutande kommentar.

## 2 Internationella sanktioner

### 2.1 Utveckling från breda till riktade sanktioner

Stater har använt sig av sanktioner mot andra stater som ett alternativ till internationellt våld för att möta politiska, ekonomiska och militära utmaningar genom historien.<sup>85</sup> Den första användningen av internationella sanktioner kan dateras till de peloponnesiska krigen i antikens Grekland.<sup>86</sup> Användningen av internationella sanktioner inom ramen för internationella organisationer är ett modernare påfund. Nationernas förbund (NF) införde på 1930-talet sanktioner mot Japan och Italien. Dessa åtgärder betraktas dock som fullkomligt ineffektiva då de inte påverkade de mottagande staternas beteende nämnvärt.<sup>87</sup>

Tillkomsten av FN-stadgan skapade delvis nya möjligheter att använda sanktioner. Fram till slutet av kalla kriget hade dock FN:s säkerhetsråd endast använt sig av sanktioner vid två tillfällen. Båda dessa sanktionsregimer utgjordes av breda handelsembargon som förbjöd handel med de mottagande staterna.<sup>88</sup> Efter kalla krigets slut kom denna återhållsamhet att förändras och omfattande breda sanktioner infördes bland annat mot Irak.<sup>89</sup> De breda sanktionerna drabbade i hög utsträckning civilbefolkningen och fick därför utstå kritik.<sup>90</sup>

Kritiken ledde till en gradvis utveckling mot att göra internationella sanktioner smartare och mer effektiva.<sup>91</sup> Tanken var att förändra sanktioner till att rikta sig mot den politiska elit som bär ansvar för den uppkomna situationen och att undvika att civila drabbas i onödan. Därför började frysning av tillgångar och reserestriktioner att användas i högre utsträckning än handelsembargon. Principen om ett individuellt ansvar för gärningar utvecklades under samma tid även i andra delar av folkrätten.<sup>92</sup>

---

<sup>85</sup> Eriksson 2010, s. 9.

<sup>86</sup> Eriksson 2016a, s. 86.

<sup>87</sup> Cameron 2013, s. 3 samt Stenhammar 2008, s. 186.

<sup>88</sup> Portela, Clara, *European Union Sanctions and Foreign Policy – When and why do they work?*, Routledge, 2010, s. 19 samt Shaw 2014, s. 902. Se FN:s säkerhetsråds resolutioner 216 (1965) och 217 (1965) avseende dåvarande Rhodesia samt resolution 418 (1977) avseende Sydafrika.

<sup>89</sup> Drezner, Daniel, ”Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice”, *International Studies Review*, Vol. 13, Issue 1, 2011, s. 97 samt Shaw 2014, s. 903. Se FN:s säkerhetsråds resolution 661 (1990).

<sup>90</sup> Eriksson 2010, s. 23.

<sup>91</sup> Drezner 2011, s. 96.

<sup>92</sup> Giumelli, Francesco, ”Understanding United Nations targeted sanctions: an empirical analysis”, *International Affairs*, Vol. 91, Issue 6, 2015, s. 1353. Exempel är skapandet av krigsförbrytartribunalerna för forna Jugoslavien och Rwanda genom FN:s säkerhetsråds resolutioner 827 (1993) och 955 (1994).

Synen på internationell säkerhet som förhållandet mellan suveräna stater har därefter kommit att utmanas. Transnationella aktörer som agerar oberoende av statsgränser har kommit att få ett allt större inflytande.<sup>93</sup> I ljuset av denna utveckling utökades användningen av riktade sanktioner till att bli ett verktyg i det så kallade kriget mot terrorismen mot början av 2000-talet.<sup>94</sup> Detta innebär att individer och organisationer med misstänkta kopplingar till terrorism kom att upptas på sanktionslistor.<sup>95</sup> Detta har skett även om mottagarna ifråga inte kan hänföras till någon stat.<sup>96</sup> Förfarandet har beskrivits som en sorts svartlistning.<sup>97</sup>

## 2.2 Reglering av internationella sanktioner

### 2.2.1 FN-stadgan

FN:s säkerhetsråd är enligt artikel 24 (1) i FN-stadgan det organ inom FN som tilldelats huvudansvaret för upprätthållande av internationell fred och säkerhet. Mot bakgrund av detta ansvar har säkerhetsrådet tilldelats särskilda befogenheter. De beslutsfattande befogenheterna återfinns i FN-stadgans kapitel VII.<sup>98</sup> Om säkerhetsrådet har fastslagit att det föreligger ett hot mot freden, ett fredsbrott eller en aggressionshandling enligt artikel 39, får säkerhetsrådet fatta beslut om åtgärder enligt artikel 41 eller 42. Enligt artikel 41 får säkerhetsrådet besluta om åtgärder, som inte inkluderar militärt våld, för att ge verkan åt sina beslut. Det är med stöd av artikel 41 som säkerhetsrådet antar beslut om riktade sanktioner.<sup>99</sup> Endast om säkerhetsrådet anser att sanktioner eller andra åtgärder enligt artikel 41 skulle vara, eller redan visat sig vara, otillräckliga, kan beslut om militärt våld enligt artikel 42 fattas.

Säkerhetsrådet har i FN-stadgan tilldelats en dynamisk och exekutiv funktion.<sup>100</sup> De permanenta medlemmarnas användning av sitt veto har dock delvis begränsat tillämpningen av denna funktion.<sup>101</sup> Enligt artikel 25 i FN-stadgan samtycker medlemsstaterna till att godta och verkställa säkerhetsrådets beslut i överrensstämmelse FN-stadgan. Åtgärder som krävs för att

---

<sup>93</sup> Willets, Peter, "Transnational Actors and International Organizations", i Baylis, John, Smith, Steve och Owens, Patricia (red.), *The Globalization of World Politics – An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, 2014, s. 321ff. samt Peters, Anne, "Membership in the Global Constitutional Community", i Klabbers, Jan, Peters, Anne och Ulfstein, Geir (red.), *The Constitutionalization of International Law*, Oxford University Press, 2009, s. 153ff.

<sup>94</sup> Eckes, Christina, "EU Counter-Terrorist Sanctions against Individuals: Problems and Perils", *Eur. Foreign Aff. Rev.*, Vol. 17, Issue 1, 2012, s. 115 samt Murphy 2012, s. 116ff.

<sup>95</sup> Se FN:s säkerhetsråds resolutioner 1267 (1999), 1333 (2000) och 1373 (2001).

<sup>96</sup> Stenhammar 2008, s. 275.

<sup>97</sup> Se t.ex. Stenhammar 2008, s. 294.

<sup>98</sup> Se Crawford, James, *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford University Press, 2012, s. 758ff. samt Shaw 2014, s. 898ff.

<sup>99</sup> Stenhammar 2008, s. 117ff.

<sup>100</sup> Shaw 2014, s. 898

<sup>101</sup> Se artikel 27 (3) i FN-stadgan samt Shaw 2014, s. 2.

verkställa säkerhetsrådets beslut ska enligt artikel 48 (1) vidtas av samtliga medlemmar eller vissa utav dem, om säkerhetsrådet beslutar det. Vidare ska besluten enligt artikel 48 (2) verkställas direkt och inom de internationella organ där FN:s medlemsstater är anslutna. Av artikel 103 i FN-stadgan följer att förpliktelser enligt FN-stadgan har företräde framför medlemsstaternas andra internationella överenskommelser. Dessa bestämmelser gör säkerhetsrådets beslut folkrättsligt bindande och markerar säkerhetsrådets auktoritet.<sup>102</sup> FN-stadgan och säkerhetsrådets resolutioner har alltså företräde framför exempelvis Europakonventionen vid en eventuell konflikt.<sup>103</sup> Om det finns begränsningar i säkerhetsrådets beslutsfattande har dock varit föremål för diskussion.<sup>104</sup>

När säkerhetsrådet beslutar om riktade sanktioner tillsätts i regel en sanktionskommitté som avgör vilka fysiska eller juridiska personer som ska upptas på sanktionslistor.<sup>105</sup> Besluten fattas mot bakgrund av information och underrättelsematerial från säkerhetsrådets medlemsstater.<sup>106</sup> Vanligtvis listas ett mindre antal personer till en början för att senare kunna utökas vid behov av skärpta sanktioner.<sup>107</sup>

På initiativ av flera aktörer, däribland den svenska regeringen, har det på senare år införts vissa mekanismer som ska hantera klagomål mot sanktioner. År 2006 skapades en så kallad fokalpunkt som kan ta emot önskemål från regeringar om att ett visst namn ska tas bort från en lista.<sup>108</sup> År 2009 inrättades en ombudsperson på FN-nivå som kan hantera klagomål från enskilda rörande sanktioner mot Al-Qaida och talibanerna i Afghanistan. Ombudspersonen kan efter att ha tagit emot ett enskilt klagomål, föreslå för sanktionskommittén att ett namn ska tas bort.<sup>109</sup> Ombudspersonens mandat omfattar dock bara den så kallade 1267-regimen mot terrorism och inte FN:s sanktioner mot regimer. Det har också ifrågasatts huruvida ombudspersonen utgör ett tillräckligt rättsmedel eftersom sanktionskommittén inte behöver följa ombudspersonens förslag.<sup>110</sup>

---

<sup>102</sup> Shaw 2014, s. 898 samt White och Abass 2014, s. 556.

<sup>103</sup> Lysén, Göran, "Targeted UN Sanctions: Application of Legal Sources and Procedural Matters", *NJIL*, Vol. 72, Issue 2, 2003, s. 303. Se dock Cameron 2003, s. 195.

<sup>104</sup> Se artikel 24 (2) i FN-stadgan samt bl.a. Halberstam och Stein 2009, s. 14ff., Shaw 2014, s. 921ff. samt Stenhammar 2008, s. 388.

<sup>105</sup> Shaw 2014, s. 903 samt Stenhammar 2008, s. 309. Se t.ex. operativ paragraf 6 i FN:s säkerhetsråds resolution 1267 (1999).

<sup>106</sup> Cameron 2009, s. 65.

<sup>107</sup> Eriksson 2010, s. 241.

<sup>108</sup> FN:s säkerhetsråds resolution 1730 (2006).

<sup>109</sup> FN:s säkerhetsråds resolution 1904 (2009). Se vidare Shaw 2014, s. 908.

<sup>110</sup> Se t.ex. Genser, Jared och Barth, Kate, "Targeted Sanctions and Due Process of Law", i Genser, Jared och Stagno Ugarte, Bruno (red.), *The United Nations Security Council in the Age of Human Rights*, Cambridge University Press, 2014, s. 220ff., Garvey, Jack, "Targeted Sanctions: Resolving the International Due Process Dilemma", *TJIL*, Vol. 50, Issue 4, 2016, s. 563, Cameron 2013, s. 19 samt Eckes 2014, s. 904.

## 2.2.2 EU-rätten

EU:s användande av riktade sanktioner har ökat kraftigt under de senaste årtiondena och har kommit att bli ett av unionens viktigaste verktyg inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp).<sup>111</sup> EU implementerar dels sanktioner som har beslutats inom FN och inför dels egna autonoma sanktioner. Den senare kategorin är omfattande. I dagsläget använder EU autonoma sanktioner i närmare dubbelt så många fall som de implementerar sanktioner ifrån FN.<sup>112</sup> Autonoma sanktioner kan exempelvis användas när säkerhetsrådet är blockerat på grund av en permanent medlemsstats veto. Ett nyligen uppmärksammat exempel är EU:s sanktioner mot Ryssland efter det ryska agerandet i Ukraina.<sup>113</sup>

Enligt artikel 215 (1) FEUF får Europeiska unionens råd (rådet) besluta att ekonomiska och finansiella förbindelser med ett eller flera tredje länder helt eller delvis ska avbrytas eller begränsas. Av artikel 215 (2) FEUF följer vidare att rådet får besluta om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater. Enligt artikel 215 (3) FEUF ska de restriktiva åtgärder som vidtas med stöd av artikeln innehålla nödvändiga rättsliga garantier.<sup>114</sup>

Bortsett från artikel 215 FEUF finns en möjlighet att enligt artikel 75 FEUF införa sanktioner för att bekämpa terrorism. Sådana sanktioner antas inte inom ramen för Gusp, utan inom ramen för området med frihet, säkerhet och rättvisa.<sup>115</sup> Efter att EU-domstolen i ett mål om sanktioner mot Al-Qaida bedömt att artikel 215 FEUF också kan användas för sanktioner mot terrorism har dock betydelsen av artikel 75 FEUF kommit att bli begränsad.<sup>116</sup>

Beslut om sanktioner sker först genom ett beslut av rådet enligt artikel 29 FEU. Beslutet ska därefter implementeras av medlemsstaterna eller av EU. När detta görs inom EU antas en förordning som enligt artikel 288 FEUF är bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna.<sup>117</sup> I förordningen beskrivs de åtgärder som vidtas och i bilagan finns en förteckning över personer,

---

<sup>111</sup> Portela 2010, s. 19ff, Eckes 2014, s. 869. Angående förhållandet mellan artikel 53 i FN-stadgan och sanktioner från regionala organisationer, se White och Abass 2014, s. 555.

<sup>112</sup> Charron, Andrea och Portela, Clara, "The relationship between United Nations Sanctions and regional sanctions regimes", i Biersteker, Thomas, Eckert, Sue och Tourinho, Marcos (red.), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge University Press, 2016, s. 102.

<sup>113</sup> Eriksson 2016a, s. 98ff.

<sup>114</sup> Den svenska regeringen har uppgett sig vara drivande i skapandet av den sistnämnda formuleringen, se prop. 2007/08:168 s. 16f.

<sup>115</sup> Se vidare Eckes, Christina, "The CFSP and Other EU Policies: A Difference in Nature?", *Eur. Foreign Aff. Rev.*, Vol. 20, Issue 4, 2015, s. 545f.

<sup>116</sup> C-130/10 *Parlamentet mot rådet*, EU:C:2012:472. Se vidare, Galli, Francesca, "Terrorism Blacklisting in the EU – The Way Forward: *Quid* of the New Legal Basis in the TFEU?", *NJECL*, Vol. 6, Issue 3, 2015, s. 324ff. Eckes 2009, s. 120ff. samt Craig och de Búrca 2015, s. 344.

<sup>117</sup> Kuijper m.fl., *The Law of EU External Relations – Cases, Materials and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, Oxford University Press, 2013, s. 243f.



enheter och organ med tillhörande skäl till varför de har listats. EU-domstolen har beskrivit sanktionsförordningarnas egenart som att de dels är allmängiltiga rättsakter som innehåller ett abstrakt förbud mot tillhandahållande av penningmedel till de listade personerna och dels är en rad individuella beslut i förhållande till dessa personer.<sup>118</sup>

EU-domstolen har begränsade möjligheter att pröva EU:s agerande inom ramen för Gusp.<sup>119</sup> Enligt artikel 275 FEUF har EU-domstolen som huvudregel inte behörighet över Gusp. Ett undantag från denna huvudregel görs dock i artikelns andra stycke, vilken ger EU-domstolen behörighet att kontrollera lagenligheten av beslut om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer.<sup>120</sup> Sådan kontroll görs vanligtvis genom ogiltighetstalan hos tribunalen enligt artikel 263 FEUF med möjlighet till överklagande hos EU-domstolen. Vissa frågor som rör sanktioner kan även nå EU-domstolen via begäran om förhandsavgörande från nationell domstol enligt artikel 267 FEUF.<sup>121</sup> Även om EU-domstolens begränsade behörighet över Gusp har kritiserats<sup>122</sup> är det alltså möjligt för sanktionslistade personer att få lagligheten av sanktionerna prövade i EU-domstolen.<sup>123</sup> Den här möjligheten har kommit att utnyttjas i hög grad, vilket jag återkommer till i kapitel 4.<sup>124</sup>

## 2.2.3 Svensk rätt

Efter att FN eller EU har beslutat om sanktioner krävs ofta någon form av implementering på nationell nivå. I svensk rätt återfinns reglering av sanktioner i lag (1996:95) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen). Till skillnad från vissa andra stater inför Sverige inga egna sanktioner utan implementerar endast de sanktioner som beslutats inom EU och FN. Den nuvarande sanktionslagen tillkom i slutet av 1990-talet för att anpassa svensk rätt till de krav som ställs av FN och EU.<sup>125</sup> I lagens förarbeten betonades att Sverige har en folkrättslig skyldighet att följa säkerhetsrådets beslut om sanktioner.<sup>126</sup> För att lojalt kunna uppfylla sina

<sup>118</sup> C-478/11 P – C-482/11 P *Gbagbo m.fl. mot rådet*, EU:C:2013:258, p. 56.

<sup>119</sup> Hillion, Christophe, "A Powerless Court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy", i Cremona, Marise och Thies, Anne (red.), *The European Court of Justice and External Relations Law – Constitutional Challenges*, Hart Publishing, 2014, s. 47ff. samt Craig och de Búrca 2015, s. 374.

<sup>120</sup> Se även artikel 24 (1) FEU, förslag till avgörande av generaladvokat Wahl i C-455/14 P *H mot rådet och kommissionen*, EU:C:2016:212, p. 73-80 samt C-455/14 P *H mot rådet och kommissionen*, EU:C:2016:569.

<sup>121</sup> Se Hillion 2014, s. 51ff samt förslag till avgörande av generaladvokat Wathelet i C-72/15 *Rosneft*, EU:C:2016:381, p. 32-93.

<sup>122</sup> Se t.ex. Hillion, Christophe, "The Protection of Fundamental Rights in the EU Common Foreign and Security Policy – A Half Measure?", *ERT*, nr 1, 2016, s. 45ff.

<sup>123</sup> Österdahl, Inger, "Den nya rättsliga ramen för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik efter Lissabon", i Bakardjieva Engelbrekt, Antonia, Michalski, Anna och Oxelheim, Lars (red.), *EU och de nya säkerhetshoten*, Santérus förlag, 2016, s. 69.

<sup>124</sup> Se även Eckes 2014, s. 870 samt Eckes 2015, s. 543.

<sup>125</sup> Se dir. 1993:144, SOU 1995:28 och prop. 1995/96:35. Efter lagens tillkomst har vissa förändringar skett, se dir. 2005:34, SOU 2006:61 samt prop. 2009/10:97.

<sup>126</sup> Prop. 1995/96:35, s. 13. Se vidare Persson, Vilhelm, "Säkerhetsrådsresolutioner i svensk rätt", i Stern, Rebecca och Österdahl, Inger (red.), *Folkrätten i svensk rätt*, Liber, 2012, s. 231ff. samt Persson 2010, s. 299.

förpliktelser enligt FN-stadgan eller enligt EU-rätten ansåg regeringen att genomförandet av sanktioner måste ske snabbt.<sup>127</sup> Den svenska lojaliteten till säkerhetsrådets beslut om sanktioner har dock ifrågasatts i den allmänna debatten, särskilt efter att svenska medborgare kommit att omfattas av säkerhetsrådets sanktioner mot terrorism.<sup>128</sup>

Sanktionslagen är en så kallad fullmaktslag som gör det möjligt för regeringen att skyndsamt genomföra de internationella sanktioner som beslutats inom FN eller EU.<sup>129</sup> Enligt 3 § sanktionslagen har regeringen en fullmakt att utanför det sedvanliga lagstiftningsförfarandet förordna om när lagen ska tillämpas.<sup>130</sup> Riksdagen har alltså en begränsad inblandning i beslut om sanktioner.<sup>131</sup> Dessutom finns en straffrättslig funktion genom att överträdelser av internationella sanktioner är kriminaliserade genom 8 § sanktionslagen.<sup>132</sup>

Det finns inga bestämmelser i sanktionslagen om överklagande eller domstolsprövning av sanktionsbeslut. En statlig utredning har dock ansett att riktade sanktioner är en så ingripande åtgärd att domstolsprövning bör kunna ske nationellt.<sup>133</sup> Förslaget har inte gett upphov till lagstiftning. Regeringen har nyligen tillsatt en utredning som ska se över möjligheterna att nationellt kunna identifiera personer för beslut om riktade sanktioner. Mot bakgrund av skyddet för grundläggande rättigheter ska utredaren beakta i vilken mån sanktionsbeslut bör förenas med en rätt till prövning i domstol.<sup>134</sup>

## 2.3 Former av riktade sanktioner

### 2.3.1 Frysning av tillgångar

Den vanligaste formen av riktade sanktioner är frysning av tillgångar.<sup>135</sup> I FN:s sanktioner formuleras frysning ofta som att säkerhetsrådet beslutar att alla stater utan dröjsmål ska frysa tillgångar som tillhör den listade mottagaren samt hindra att tillgångar görs tillgängliga för mottagaren.<sup>136</sup> EU:s förordningar innehåller i allmänhet en bestämmelse som fastslår att penningmedel och ekonomiska resurser ska frysas om de ägs, innehas eller kontrolleras av en person eller enhet som förtecknas i en bilaga till

---

<sup>127</sup> Prop. 1995/96:35, s. 14.

<sup>128</sup> Cramér, Per, "Recent Swedish Experiences with Targeted UN Sanctions: The Erosion of Trust in the Security Council", i de Wet, Erika och Nollkaemper, André (red.), *Review of the Security Council by Member States*, Intersentia, 2003, s. 90f.

<sup>129</sup> SOU 2006:41, s. 203.

<sup>130</sup> Se t.ex. förordning (2014:1447) om tillämpning ifråga om Ryssland av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner samt prop. 2014/15:30.

<sup>131</sup> Cameron 2009, s. 80. Eriksson menar att detta utgör ett bristande demokratisk legitimitet, se Eriksson 2013, s. 61.

<sup>132</sup> SOU 2006:41, s. 41. Se även NJA 1998 s. 706.

<sup>133</sup> SOU 2006:41, s. 125.

<sup>134</sup> Dir. 2015:91.

<sup>135</sup> Giumelli 2015, s. 1361.

<sup>136</sup> Se t.ex. FN:s säkerhetsråds resolution 1390 (2002) samt Stenhammar 2008, s. 144.

förordningen. Vidare framgår ett förbud mot att ställa penningmedel eller ekonomiska resurser till förfogande till personer, enheter eller organ som är förbundna med dem som förtecknas bilagan.<sup>137</sup> Sanktionslagen definierar i 2 § frysning som ett förbud mot förfogande över och tillhandahållande av tillgångar och ekonomiska resurser i syfte att förhindra varje möjlighet att utnyttja tillgångarna eller resurserna utan särskilt tillstånd. Begreppet tillgångar och ekonomiska resurser ska tolkas extensivt och omfattar all slags egendom. Frysning innebär inte att äganderätten övergår till någon annan utan att mottagaren förlorar möjlighet att förfoga över egendomen.<sup>138</sup> Beslut om frysning ska efterlevas av banker och andra som har de utpekade personernas tillgångar i sin besittning.<sup>139</sup> Frysning har beskrivits som en utomordentligt sträng åtgärd.<sup>140</sup> Vissa möjligheter till undantag av humanitära skäl finns dock.<sup>141</sup>

## 2.3.2 Reserestriktioner

Reserestriktioner används också ofta som en form av riktade sanktioner. Vanligt är att kombinera frysning av tillgångar med ett reseförbud.<sup>142</sup> I FN:s sanktioner formuleras reserestriktioner ofta som att säkerhetsrådet beslutar att medlemsstaterna ska förvägra in- och genomresa på medlemsstaternas territorium för de uppräknade mottagarna.<sup>143</sup> I vissa fall har säkerhetsrådet även beordrat FN:s medlemsstater att återkalla redan utfärdade resedokument, visum och uppehållstillstånd.<sup>144</sup> I EU:s sanktioner formuleras reserestriktioner i regel som att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra inresa till eller transitering genom deras territorium för de uppräknade mottagarna.<sup>145</sup> Vad gäller svensk rätt framgår det av 13 § sanktionslagen att regeringen får meddela föreskrifter om att en utlänning ska avvisas, för att genomföra sanktioner.<sup>146</sup> Reserestriktioner är av naturliga skäl endast en relevant åtgärd när fysiska personer är mottagare av riktade sanktioner och uppfattas ofta som mindre ingripande än frysning av tillgångar.<sup>147</sup>

---

<sup>137</sup> Se t.ex. artikel 2 i rådets förordning (EU) nr 269/2014 av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende.

<sup>138</sup> Prop. 2009/10:97, s. 24.

<sup>139</sup> SOU 2006:41, s. 122.

<sup>140</sup> SOU 2006:41, s. 177.

<sup>141</sup> Se vidare prop. 2009/10:97, s. 24 samt målen C-340/08 *M m.fl.*, EU:C:2010:13 och C-314/13 *Peftiev*, EU:C:2014:1645.

<sup>142</sup> Giumelli 2015, s. 1361.

<sup>143</sup> Stenhammar 2008, s. 145. Se t.ex. FN:s säkerhetsråds resolution 1390 (2002).

<sup>144</sup> FN:s säkerhetsråds resolution 1127 (1997).

<sup>145</sup> Se t.ex. artikel 1 (1) i rådets beslut 2014/145/GUSP av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende.

<sup>146</sup> Se även SOU 2006:41 s. 201 samt 8 kap. 3 § 5 p. utlänningslagen (2005:716).

<sup>147</sup> Stenhammar 2008, s. 145f.

## 2.4 Mottagare av riktade sanktioner

Sanktioner riktas mot den mottagare som på ett eller annat sätt utmanar eller undergräver sändarens intressen. Det kan innefatta en rad olika typer av aktörer och kan variera beroende vilken situation som sanktionerna är ägnade att påverka.<sup>148</sup>

Det framgår inte uttryckligen av artikel 41 i FN-stadgan mot vilka typer av mottagare sanktioner kan riktas. Det kan argumenteras för att stater är den avsedda mottagaren av sanktioner.<sup>149</sup> Säkerhetsrådets resolutioner har dock i hög utsträckning kommit att riktas mot icke-statliga juridiska och fysiska personer.<sup>150</sup> EU kunde, innan Lissabonfördragets ikraftträdande, formellt endast införa sanktioner mot tredje länder. Då, liksom nu, förekom det emellertid att EU riktade sanktioner mot enskilda misstänkta terrorister.<sup>151</sup> Idag följer det av artikel 215 (2) FEUF att rådet får besluta om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater. På ett liknande sätt kunde den tidigare gällande svenska sanktionslagen endast tillämpas i förhållande till stater eller områden.<sup>152</sup> I förarbetena till den nuvarande sanktionslagen lyfte regeringen fram att man inom säkerhetsrådet arbetat för att förfina sanktionsinstrumentet för att få ut största möjliga politiska effekt och minsta möjliga skada. Vid införandet av den nuvarande sanktionslagen ändrades därför reglerna om vad sanktioner kunde riktas mot så att åtgärder även kunde omfatta mer väldefinierade målgrupper såsom organisationer eller regimer.<sup>153</sup>

En vanligt förekommande distinktion är att skilja på sanktioner som riktar sig mot mottagare som misstänks ha samröre med terrorism och mottagare som anses ha samröre med en regim. Vad gäller sanktioner mot regimer listas vanligtvis individuella medlemmar ur en regering och andra högt uppsatta tjänstemän.<sup>154</sup> Även statligt ägda företag omfattas relativt ofta. Att identifiera mottagare som är direkt knutna till en regim kan sägas vara relativt enkelt.<sup>155</sup> Ungefär hälften av alla mottagare utgörs dock av icke-statliga aktörer.<sup>156</sup> Det förekommer exempelvis att åtgärder vidtas mot framstående affärsmän, familjemedlemmar till statliga tjänstemän, privata företag eller organisationer. I vissa situationer riktas sanktioner mot hela sektorer, exempelvis oljeindustrin eller banksektorn.<sup>157</sup> Att identifiera vilka

---

<sup>148</sup> Eriksson 2016a, s. 93.

<sup>149</sup> Stenhammar 2008, s. 264.

<sup>150</sup> Stenhammar 2008, s. 275ff.

<sup>151</sup> Österdahl 2016, s. 70.

<sup>152</sup> Se 2 § i lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner.

<sup>153</sup> Prop. 1995/96:35, s. 16. Kruse menar dock att sanktionslagen inte varit anpassad efter sanktioner mot terrorism, se Kruse, Anders, ”Internationella sanktioner mot enskilda – sista ordet eller det kommer mera”, *ERT*, nr 4, 2008, s. 1058.

<sup>154</sup> Giumelli 2015, s. 1359.

<sup>155</sup> Cameron 2003, s. 169.

<sup>156</sup> Eriksson 2010, s. 242.

<sup>157</sup> Eriksson 2010, s. 26.

kopplingar som finns mellan dessa mottagare och regimen ifråga kan utgöra ett större problem.<sup>158</sup>

Sanktioner mot terrorism innefattar ofta frysning av tillgångar som tillhör individer och olika typer av organisationer som anses ha samröre med terrorism.<sup>159</sup> Dessa organisationer är i regel relativt löst sammansatta nätverk. Även om det ofta är allmänt känt vilka personer som är i ledningen är det betydligt mer otydligt vilka personer som finns lägre ner i hierarkin. Att på ett transparent sätt identifiera vem som ska vara mottagare av riktade sanktioner mot terrorism kan därför vara svårt.<sup>160</sup>

Giumelli skiljer mellan *primära* och *sekundära* mottagare. De primära mottagarna är de som sändaren i första hand vill påverka medan sekundära mottagare utsätts för sanktioner på grund av deras kopplingar till den primära mottagaren. Primära mottagare innefattar exempelvis ministrar i en regering och sekundära mottagare inkluderar ministerns familjemedlemmar.<sup>161</sup> Cameron gör en liknande indelning där han skiljer på en sanktionsregims *kärna* respektive dess *periferi*.<sup>162</sup> Även Eckes indelning påminner om Giumellis då hon delar upp mottagarna i kategorierna (i) ledare eller regeringsmedlemmar, (ii) individer och företag med kopplingar till ledarna och (iii) personer som arbetar för att motverka sanktionerna.<sup>163</sup>

## 2.5 Riktade sanktioners syfte och karaktär

Riktade sanktioner införs alltid med ett specifikt syfte. Vad gäller FN:s sanktioner införs dessa för att upprätthålla internationell fred och säkerhet.<sup>164</sup> FN agerar därför i första hand gentemot situationer som innefattar väpnade konflikter. EU använder även riktade sanktioner som ett verktyg för att stödja demokrati och mänskliga rättigheter.<sup>165</sup> Enligt EU:s sanktionspolicy är riktade sanktioner ägnade att förändra en policy eller aktivitet hos den stat, person eller företag mot vilken sanktioner riktas.<sup>166</sup> Sanktioner har bland införts för att främja mänskliga rättigheter,<sup>167</sup> reagera mot kränkningar av territoriell integritet,<sup>168</sup> bekämpa terrorism,<sup>169</sup> motverka

---

<sup>158</sup> Cameron 2003, s. 169.

<sup>159</sup> Se t.ex. Eckes 2014, s. 869.

<sup>160</sup> Cameron 2003, s. 170.

<sup>161</sup> Giumelli 2015, s. 1359.

<sup>162</sup> Cameron, Iain, "EU Sanctions and Defence Rights", *NJECL*, Vol. 6, Issue 3, 2015, s. 339, Cameron 2003, s. 169.

<sup>163</sup> Eckes 2014, s. 875.

<sup>164</sup> Stenhammar 2008, s. 116. Jfr artikel 39 i FN-stadgan.

<sup>165</sup> Charron och Portela 2016, s. 111.

<sup>166</sup> EEAS, *EU Sanctions Policy*, 2016.

<sup>167</sup> Rådets beslut 2011/101/Gusp av den 15 februari 2011 om restriktiva åtgärder mot Zimbabwe.

<sup>168</sup> Rådets förordning (EU) nr 269/2014 av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende.

<sup>169</sup> Rådets förordning (EG) nr 881/2002 av den 27 maj 2002 om införande av vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida associerade personer och enheter och om upphävande av förordning (EG) nr 467/2001 om förbud mot export av vissa varor och tjänster till

korruption<sup>170</sup> eller att förhindra kärnvapenspridning.<sup>171</sup> Om mottagarens beteende förändras i önskvärd riktning ska sanktionerna sedan lyftas. Ett exempel är det gradvisa lyftandet av riktade sanktioner mot mottagare i Iran efter att en överenskommelse nåtts om landets kärntekniska program.<sup>172</sup>

Giumelli delar in syftet med sanktioner i tre olika kategorier. Sanktioner kan (i) syfta till att övertyga en mottagare om att ändra sitt beteende, (ii) syfta till att begränsa mottagarens möjlighet att nå sina egna målsättningar eller (iii) syfta till att signalera för mottagaren och för det bredare internationella samfundet att sändaren anser att mottagaren inte har levt upp till sina förpliktelser.<sup>173</sup> Sanktioner mot regimer syftar oftare till att förändra ett beteende medan sanktioner mot terrorism oftare syftar till att begränsa möjligheter.<sup>174</sup>

Eriksson delar in syftena med riktade sanktioner i *primära* och *sekundära* syften. De primära syftena är vanligtvis att främja olika typer av liberala värden som demokrati och mänskliga rättigheter. De sekundära syftena handlar snarare om att avsändaren vill främja sitt eget rykte internt.<sup>175</sup> Eriksson påpekar att sanktioner vanligtvis har liberala mål men att de uppnås med illiberala medel.<sup>176</sup>

Cameron identifierar så många som åtta olika syften med riktade sanktioner. Enligt Cameron kan sanktioner (i) syfta till att avskräcka från att vidta en viss åtgärd, (ii) uppmana till efterlevnad av någon typ av norm, (iii) bestraffa ett beteende (iv) destabilisera en regim eller en icke-statlig aktör (v) begränsa utvecklingen av en väpnad konflikt (vi) visa solidaritet med en aktör inom en stat, (vii) symbolisera avsändarens ståndpunkt i viss fråga eller (viii) signalera sin avsikt att bidra till en lösning av en konflikt.<sup>177</sup>

En relaterad fråga är vilken karaktär riktade sanktioner har. I EU:s sanktionspolicy betonas att sanktioner är en preventiv åtgärd som används i

---

Afghanistan, skärpning av flygförbudet och förlängning av spärrandet av tillgångar och andra finansiella medel beträffande talibanerna i Afghanistan.

<sup>170</sup> Rådets beslut 2011/172/Gusp av den 21 mars 2011 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Egypten.

<sup>171</sup> Rådets beslut av den 26 juli 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2007/140/Gusp.

<sup>172</sup> Se Eriksson 2016a, s. 96 samt rådets beslut (GUSP) 2015/1863 av den 18 oktober 2015 om ändring av beslut 2010/413/Gusp om restriktiva åtgärder mot Iran samt rådets beslut (GUSP) 2016/35 av den 14 januari 2016 om ändring av beslut 2010/413/Gusp om restriktiva åtgärder mot Iran.

<sup>173</sup> Giunelli, Francesco, "The purposes of targeted sanctions", i Biersteker, Thomas, Eckert, Sue och Tourinho, Marcos (red.), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge University Press, 2016, s. 39f.

<sup>174</sup> Biersteker, Thomas, Tourinho, Marcos och Eckert, Sue, "The effectiveness of United Nations targeted sanctions", i Biersteker, Thomas, Eckert, Sue och Tourinho, Marcos (red.), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge University Press, 2016, s. 228.

<sup>175</sup> Eriksson 2013, s. 44.

<sup>176</sup> Eriksson 2013, s. 60f.

<sup>177</sup> Cameron 2013, s. 6f.

förebyggande och inte bestraffande syfte.<sup>178</sup> I Sverige har både nuvarande och föregående regeringar beskrivit riktade sanktioner som en förebyggande metod och som ett komplement till andra åtgärder inom diplomati och bistånd.<sup>179</sup>

Terrorism och finansiering av terrorism är kriminaliserat i många nationella rättsystem.<sup>180</sup> Cameron menar därför att riktade sanktioner mot terrorism bör betraktas som en brottsbekämpningsmetod och att sanktioner använts för att kringgå grundläggande straffrättsliga principer.<sup>181</sup> Även andra har ansett att riktade sanktioner bör betraktas som en straffrättslig åtgärd.<sup>182</sup> Enligt Asp kan riktade sanktioner inte anses utgöra ett straff. Riktade sanktioner är visserligen en ingripande åtgärd för en enskild individ. För att utgöra en straffrättslig åtgärd krävs dock en tydlig koppling till utkrävande av ansvar för en specifik gärning. Enligt Asp saknas en sådan länk mellan gärning och ansvar vid användningen av riktade sanktioner vilket innebär att straffrättsliga principer inte är användbara i diskussionen om riktade sanktioner.<sup>183</sup>

## 2.6 Internationella sanktioners effektivitet

Den fråga som studerats mest ingående inom internationella relationer och statsvetenskap är frågan om sanktioners effektivitet.<sup>184</sup> Med effektivitet avses vanligtvis i vilken utsträckning sanktionerna uppnår sina avsedda syften. Empirisk forskning pekar ofta på att sanktionsregimer misslyckas med att uppnå sina syften i flera fall än de är framgångsrika.<sup>185</sup> Det kan emellertid vara svårt att dra tydliga slutsatser eftersom som en sanktionsregim kan ha flera olika syften, vilka kan förändras över tid.<sup>186</sup>

Vilket syfte sanktioner har kan inverka på deras effektivitet. Sanktioner som syftar till att påverka beteende anses i regel vara mindre effektiva än sanktioner som syftar till att begränsa en mottagare eller att signalera ett

---

<sup>178</sup> EEAS 2016.

<sup>179</sup> Skr. 2007/08:64, s. 13 och Skr. 2014/15:146, s. 37.

<sup>180</sup> För svensk del, se lag (2003) om straff för terroristbrott samt lag (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet.

<sup>181</sup> Cameron 2009, s. 83.

<sup>182</sup> Se Eckes 2012, s. 116, Nuotio, Kimmo, "How, if at All, do Anti-Terrorist Blacklisting Sanctions Fit into (EU) Criminal Law?", i Cameron, Iain (red.), *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, Intersentia, 2013, s. 120ff. samt Crosby, Scott, Galli, Francesca och Hufnagel, Saskia, "The Penal Elements of Targeted Sanctions", *NJEC*, Vol. 6, Issue 3, 2015, s. 300ff.

<sup>183</sup> Asp, Petter, "Blacklisting Sanctions and Principles of Criminal Law", i Cameron, Iain (red.), *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, Intersentia, 2013, s. 136.

<sup>184</sup> Biersteker, Tourinho och Eckert 2016, s. 220.

<sup>185</sup> Biersteker, Thomas och van Bergeijk, Peter, "How and when do sanctions work?", i Dreyer, Iana och Luengo Cabrera José (red.), *On target? EU sanctions as security policy tools*, EU Institute for Security Studies, 2015, s. 17 samt Biersteker, Tourinho och Eckert 2016, s. 220.

<sup>186</sup> Biersteker, Tourinho och Eckert 2016, s. 226.

visst budskap.<sup>187</sup> Vilken typ av mottagare som sanktionerna riktar sig mot har också betydelse. Sanktioner som syftar till att begränsa terroristgrupper och mot nyckelanhängare till regimer har visat sig vara effektiva. Det är dock mindre effektivt att rikta sanktioner mot samtliga parter i en konflikt.<sup>188</sup> Om syftet är att signalera ett visst budskap har familjemedlemmar och nyckelanhängare ansetts utgöra effektiva mottagare.<sup>189</sup> Det har visats att sanktioner mot mottagare som sitter vid makten på längre sikt är mer effektiva än mot mottagare som har ett mer kortsiktigt perspektiv.<sup>190</sup> Mottagare som agerar i auktoritära stater har också ansetts vara svårare att påverka än mottagare i mer demokratiska stater.<sup>191</sup> Forskning tyder också på att mottagare med en stark ideologisk övertygelse tenderar att vara svårare att påverka med sanktioner. Vidare är det i regel mer effektivt med flera olika typer av riktade sanktioner samtidigt än att enbart använda exempelvis frysning av tillgångar.<sup>192</sup> Det har framförts att ju mer skada sanktioner orsakar mot ett lands ekonomi, ju mer sannolikt är det att sanktionerna är effektiva.<sup>193</sup> Sanktionerna mot Iran har framförallt riktat sig mot olje- och banksektorn för att försvaga den iranska ekonomin och har av vissa bedömare ansetts vara effektiva.<sup>194</sup>

Eriksson menar att det är centralt att beakta även oavsiktliga konsekvenser av riktade sanktioner. Ett exempel på en oavsiktlig konsekvens är när listningsbeslut ogiltigförklaras av EU-domstolen. Risk för ogiltigförklaring innebär med andra ord en risk för minskad effektivitet.<sup>195</sup> Även andra forskare menar att rättsliga motgångar i form av ogiltigförklarade sanktionsförfordningar underminerar sanktionsregimers trovärdighet och deras effektivitet.<sup>196</sup> Giumelli anser att de återkommande ogiltigförklaringarna minskat EU:s handlingsutrymme och gjort unionen mindre benägen att använda riktade sanktioner.<sup>197</sup>

---

<sup>187</sup> Biersteker, Tourinho och Eckert 2016, s. 233.

<sup>188</sup> Biersteker, Tourinho och Eckert 2016, s. 240f.

<sup>189</sup> Biersteker, Tourinho och Eckert 2016, s. 241.

<sup>190</sup> Biersteker och van Bergeijk 2015, s. 23.

<sup>191</sup> Portela 2010, s. 40f. samt Biersteker och van Bergeijk 2015, s. 24. Se dock Drezner 2011, s. 104.

<sup>192</sup> Biersteker och van Bergeijk 2015, s. 26.

<sup>193</sup> Portela 2010, s. 46.

<sup>194</sup> Bazoobandi, Sara, "Sanctions against Iran: winners and losers", i Dreyer, Iana och Luengo Cabrera José (red.), *On target? EU sanctions as security policy tools*, EU Institute for Security Studies, 2015, s. 63f.

<sup>195</sup> Eriksson, Mikael "The unintended consequences of UN targeted sanctions" i Biersteker, Thomas, Eckert, Sue och Tourinho, Marcos (red.), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge University Press, s. 197.

<sup>196</sup> Giumelli Francesco, *How EU sanctions work: A new Narrative*, EU Institute for Security Studies, 2013, s. 38, Dreyer, Iana, Giumelli, Francesco, Luengo-Cabrera, José och Portela, Clara, "Conclusions", i Dreyer, Iana och Luengo Cabrera José (red.), *On target? EU sanctions as security policy tools*, EU Institute for Security Studies, 2015, s. 80 samt Biersteker, Tourinho och Eckert 2016, s. 273.

<sup>197</sup> Giumelli, 2013, s. 39.



# 3 Skyddet för grundläggande rättigheter

## 3.1 Europakonventionen, EU-stadgan och deras inbördes förhållande

Som inledningsvis nämnts har riktade sanktioner fått utstå kritik för sitt förhållande till grundläggande rättigheter. De rättighetskataloger som är i fokus för den här uppsatsen är Europakonventionen och EU-stadgan.

Europakonventionen antogs inom Europarådet i efterdyningarna av andra världskriget år 1950 och trädde i kraft år 1953.<sup>198</sup> Parter till Europakonventionen ska enligt artikel 1 garantera var och en som befinner sig under deras jurisdiktion de rättigheter som garanteras av konventionen.<sup>199</sup> Begreppet jurisdiktion är i första hand territoriellt.<sup>200</sup> Även åtgärder som stater vidtar inom ramen för internationella organisationer omfattas normalt sett i begreppet jurisdiktion.<sup>201</sup>

EU-stadgan blev rättsligt bindande i och med Lissabonfördragets ikraftträdande år 2009.<sup>202</sup> Till en början var EU-domstolen relativt motvillig att ogiltigförklara rättsakter på grund av oförenlighet med EU-stadgan. På senare år har detta emellertid förändrats markant, inte minst på området sanktioner.<sup>203</sup> EU-stadgan är enligt artikel 51 tillämplig på EU:s institutioner, organ och byråer samt på medlemsstaterna, när de tillämpar EU-rätten.<sup>204</sup>

Av artikel 6 (2) FEU följer att EU ska ansluta sig till Europakonventionen.<sup>205</sup> Någon sådan anslutning har dock ännu inte skett och EU-domstolen bedömde nyligen att ett utkast till anslutningsavtal var oförenligt med EU-rätten.<sup>206</sup> En av anledningarna var EU-domstolens begränsade

---

<sup>198</sup> Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, Nordstedts juridik, 2015, s. 17. För svenskt vidkommande, se prop. 1951:165.

<sup>199</sup> Se vidare i Rainey, Wicks och Ovey 2014, s. 89ff. och Danelius 2015, s. 46ff.

<sup>200</sup> *Al-Skeini and Others v. the United Kingdom* [GC], no. 55721/07, ECHR 2011, para. 131. Det kan därför ifrågasättas om Europadomstolen kan pröva mål om sanktioner från listade personer som befinner sig i ett tredje land, se Jazairy 2016, p. 66.

<sup>201</sup> Rainey, Wicks och Ovey 2014, s. 97ff. Se vidare i kapitel 4.

<sup>202</sup> För svenskt vidkommande, se prop. 2007/08:168, s. 58ff.

<sup>203</sup> Craig och de Búrca 2015, s. 400, de Búrca 2013, s. 175ff. samt Weiß 2015, s. 88. Se vidare i kapitel 4.

<sup>204</sup> Se vidare Schmauch, Magnus, ”Tillämpningen av begränsningssystemet i EU:s stadga om grundläggande rättigheter”, *SvJT*, Häfte 4, 2016, s. 266 samt Lebeck 2016, s. 59ff.

<sup>205</sup> Se vidare Craig och de Búrca 2015, s. 419ff. I Europakonventionen framgår det numera av artikel 59 (2) att EU kan ansluta sig till konventionen.

<sup>206</sup> Yttrande 2/13, EU:C:2014:2454.

behörighet över Gusp-åtgärder.<sup>207</sup> En annan anledning var principen om EU-rättens autonomi.<sup>208</sup> Domstolens yttrande har fått utstå viss kritik.<sup>209</sup> Även innan en anslutning har skett gäller dock Europakonventionen såsom ett uttryck för de allmänna rättsprinciper som ska beaktas i EU-rätten enligt artikel 6 (3) FEU. EU-domstolen har också framhållit Europakonventionens särskilda betydelse.<sup>210</sup> Vad gäller EU-stadgans förhållande till Europakonventionen framgår det av artikel 52 (3) att de rättigheter i stadgan som har sin motsvarighet i Europakonventionen ska ha samma innebörd. Vidare gäller enligt artikel 53 att ingen bestämmelse i EU-stadgan får tolkas som att den inskränker eller inkräktar på de mänskliga rättigheterna i Europakonventionen. Det finns dock inget hinder mot att stadgan tillförsäkrar ett mer långtgående skydd. Tillämpningen av EU-stadgan och Europakonventionen behöver alltså inte leda till samma resultat.<sup>211</sup>

Innan EU har anslutit sig till Europakonventionen kan en talan mot EU inte väckas inför Europadomstolen.<sup>212</sup> Europadomstolen har emellertid vissa möjligheter att indirekt pröva EU-rättens förenlighet med Europakonventionen, när en talan riktar sig mot en medlemsstat som tillämpar EU-rätten.<sup>213</sup> Europadomstolen har dock ansett att det finns en presumtion att för att åtgärder tagna av EU:s medlemsstater för att följa EU-rätten är förenliga med Europakonventionen. Denna presumtion kan bara brytas om skyddet inom EU skulle visa sig vara uppenbart bristfälligt.<sup>214</sup> Presumtionen kommer dock sannolikt att förändras vid EU:s anslutning till Europakonventionen.<sup>215</sup>

---

<sup>207</sup> Yttrande 2/13, p. 249-257. Se vidare Plaza Garcia, Paloma, "Accession of the EU to the ECHR: issues raised with regard to EU Acts on CFSP matters", *ERA Forum*, 2015, s. 481ff.

<sup>208</sup> Yttrande 2/13, p. 179-200. Se vidare Douglas-Scott, Sionaidh, "Autonomy and Fundamental Rights: The ECJ's Opinion 2/13 on Accession of the EU to the ECHR", *ERT*, nr 1, 2016, s. 41ff. samt Halberstam, Daniel, "It's the Autonomy Stupid! A Modest Defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR and the Way Forward", *Ger. L.J.*, Vol. 16, Issue 1, 2015, s. 105ff.

<sup>209</sup> Craig och de Búrca 2015, s. 422.

<sup>210</sup> Se t.ex. C-274/99 P *Conolly mot kommissionen*, EU:C:2001:127, p. 37.

<sup>211</sup> Schmauch 2016, s. 282.

<sup>212</sup> En sådan talan vore oförenlig med Europakonventionen *ratione personae* enligt artikel 35 (3) i Europakonventionen. Se Danelius 2015, s. 35.

<sup>213</sup> Se *Matthews v. the United Kingdom* [GC], no. 24833/94, ECHR 1999-I, para. 32-35 samt Craig och de Búrca 2015, s. 422.

<sup>214</sup> Se vidare om den så kallade *Bosphorus*-presumtionen i kapitel 4.

<sup>215</sup> de Schutter, Oliver, "Bosphorus Post-Accession: Redefining the Relationship between the European Court of Human Rights and the Parties to the Convention", i Kosta, Vasiliki, Skoutaris, Nikos och Tzevelekos, Vassilis (red.), *The EU Accession to the ECHR*, Hart Publishing, 2014, s. 198.

## 3.2 Vad som skyddas – rättigheter som berörs av riktade sanktioner

### 3.2.1 Egendomsskyddet

Den kanske mest uppenbara rättighet som påverkas av riktade sanktioner i form av frysning av tillgångar är förmodligen egendomsskyddet.<sup>216</sup> Frysning innebär visserligen inte att äganderätten överförs till någon annan men ett förbud mot förfogande.<sup>217</sup> Europarådets medlemsstater hade till en början svårt att enas om hur äganderätten skulle skyddas och den ursprungliga Europakonventionen innehöll därför ingen bestämmelse som skyddade egendom.<sup>218</sup> Så småningom infördes ett första tilläggsprotokoll vars artikel 1 stadgar att varje fysisk och juridisk person har rätt till respekt för sin egendom. Enligt bestämmelsens andra mening får ingen berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Denna rättighet ska inte inskränka en stats rätt att genomföra lagstiftning som är nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor i form av böter eller viten. Möjligheterna att inskränka äganderätten anses vara långtgående.<sup>219</sup>

Skyddet för egendom i EU-stadgan återfinns i artikel 17. Enligt denna artikel har var och en rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Vidare får ingen berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendom får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen. Egendomsskyddet är inte absolut utan får begränsas i enlighet med artikel 52 (1) i stadgan.<sup>220</sup> Artikel 17 i stadgan bygger på motsvarande bestämmelse i Europakonventionen och ska därmed ha motsvarande innebörd enligt artikel 52 (3) i stadgan.<sup>221</sup> Egendomsskyddet har en nära koppling till näringsfriheten enligt artikel 16. De båda rättigheterna behandlas ofta i ett sammanhang utan någon tydlig åtskillnad i EU-domstolens praxis.<sup>222</sup> Näringsfriheten som en egen rättighet saknas dock i Europakonventionen. Inom ramen för både artikel 16 och 17 i EU-stadgan finns ett skydd för berättigade förväntningar.<sup>223</sup>

---

<sup>216</sup> Cameron 2003, s. 189.

<sup>217</sup> Prop. 2009/10:97 s. 24.

<sup>218</sup> Harris, O'Boyle, Bates och Buckley 2014, s. 862 samt Danelius 2015, s. 571.

<sup>219</sup> Harris, O'Boyle, Bates och Buckley 2014, s. 903 samt Rainey, Wicks och Ovey 2014, s. 492.

<sup>220</sup> Se vidare Schmauch 2016, s. 270ff.

<sup>221</sup> Wollenschläger, Ferdinand, "Article 17 – Right to Property", i Peers, Steve, Tamara, Hervey, Kenner, Jeff och Ward, Angela (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Hart Publishing, 2014, s. 468.

<sup>222</sup> Wollenschläger 2014, s. 467f.

<sup>223</sup> Lebeck 2016, s. 357.

### 3.2.2 Rätten till privatliv

Riktade sanktioner i form av reserestriktioner berör inte egendomsskyddet i samma utsträckning som frysning av tillgångar men kan däremot påverka rätten till privat- och familjeliv.<sup>224</sup> Att upptas på en sanktionslista mot terrorism kan också påverka en persons rykte på ett negativt sätt.<sup>225</sup>

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rättighet får bara inskränkas med stöd i lag samt om det är nödvändigt i demokratiskt samhälle med hänsyn till ett legitimt intresse. Artikel 8 anses vara mycket bred och omfatta en lång rad av aspekter.<sup>226</sup> Exempel utgörs av skydd för familjerelationer och skydd för rykte.<sup>227</sup>

I EU-stadgan motsvaras artikel 8 i Europakonventionen främst av artikel 7 som fastställer en rätt till respekt för var och ens privatliv, familjeliv, bostad och kommunikationer.<sup>228</sup> Även denna rättighet kan inskränkas i enlighet med artikel 52. Liksom Europakonventionens skydd för privatliv syftar stadgans artikel 7 till att skydda olika delar av privatlivet såsom enskilda personers korrespondens och relationer.<sup>229</sup> Artikel 7 omfattar dock även kommersiella förhållanden.<sup>230</sup>

### 3.2.3 Processuella rättigheter

Diskussionen kring riktade sanktioners förenlighet med grundläggande rättigheter har främst behandlat olika typer av processuella rättigheter.<sup>231</sup> Kritik har framförts mot att motiveringen till varför mottagare omfattats av sanktioner varit bristfällig.<sup>232</sup> Inslag av hemlig bevisning har särskilt uppfattats som ett rättssäkerhetsproblem.<sup>233</sup> Det har också kritiserats att det funnits begränsade möjligheter till rättslig överprövning av beslut om

---

<sup>224</sup> Cameron 2003, s. 187.

<sup>225</sup> Cameron 2003, s. 167 samt Eckes 2012, s. 118.

<sup>226</sup> Rainey, Wicks och Ovey, 2014, s. 409 samt Harris, O'Boyle, Bates och Buckley 2014, s. 522.

<sup>227</sup> Se vidare Danelius 2015, s. 374ff samt 393ff.

<sup>228</sup> Även artikel 8 i EU-stadgan om skydd av personuppgifter kan sägas motsvara delar av artikel 8 i Europakonventionen, se Rainey, Wicks och Ovey 2014, s 377 samt Lebeck 2016, s. 278.

<sup>229</sup> Lebeck 2016, s. 260ff.

<sup>230</sup> Lebeck 2016, s. 274.

<sup>231</sup> Se t.ex. Cameron 2003, s. 159ff., Cramér 2003, s. 105, Fassbender, Bardo, *Targeted Sanctions and Due Process – The responsibility of the UN Security Council to ensure that fair and clear procedures are made available to individuals and entities targeted with sanctions under Chapter VII of the UN Charter*, Study commissioned by the UN Office for Legal Affairs, 2006, s. 4 samt van den Herik, Larissa och Schrijver, Nico, "Human Rights Concerns in Current Targeted Sanctions Regimes from the Perspective of International and European Law", i Biersteker, Thomas och Eckert, Sue (red.), *Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures*, Watson Institute Targeted Sanctions Project, 2006, s. 10.

<sup>232</sup> Eckes 2012, s. 124.

<sup>233</sup> Cameron 2015, s. 343.

sanktioner, i synnerhet inom FN-systemet.<sup>234</sup> Kritik har inte enbart framförts i doktrin, även den svenska regeringen anser att sanktioner i högre utsträckning bör ta hänsyn till processuella rättigheter och har arbetat för att stärka rättssäkerheten i FN:s sanktionsregimer.<sup>235</sup>

Enligt artikel 6 (1) i Europakonventionen ska var och en, vid prövning av sina civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. En av de mest grundläggande rättigheterna som ryms inom artikel 6 är rätten till domstolsprövning.<sup>236</sup> En förutsättning för artikelns tillämplighet är att det rör sig om prövning av civila rättigheter och skyldigheter alternativt anklagelse för brott. Civila rättigheter och skyldigheter är ett autonomt begrepp och har visat sig vara svårt att definiera.<sup>237</sup> Olika typer av statliga ingrepp i enskilda personers egendom har dock ansetts innefattas i begreppet.<sup>238</sup> Rätten till domstolsprövning är dock inte absolut utan får begränsas under förutsättning att begränsningen tillgodoser ett legitimt intresse och inte inkräktar på rättighetens kärna.<sup>239</sup> Vid straffrättsliga förfaranden är även oskuldpresumtionen i artikel 6 (2) och vissa processuella rättigheter i artikel 6 (3) tillämpliga. Om riktade sanktioner utgör en straffrättslig åtgärd har diskuterats i doktrin.<sup>240</sup>

Vidare har var och en enligt artikel 13 i Europakonventionen rätt till effektivt rättsmedel inför nationell myndighet om dennes rättigheter enligt Europakonventionen har kränkts. För att artikel 13 ska vara tillämplig krävs att någon påstår sig vara ett offer för en kränkning av en annan rättighet i konventionen, exempelvis egendomsskyddet eller rätten till privatliv som beskrivits ovan. Det är dock inte nödvändigt att en överträdelse av en annan artikel faktiskt har skett.<sup>241</sup>

Den bestämmelse i EU-stadgan som motsvarar artikel 6 och 13 i Europakonventionen är artikel 47.<sup>242</sup> Enligt artikel 47 har var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter kränkts rätt till effektivt rättsmedel inför domstol. Vidare har var och en rätt att få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. EU-domstolen har beskrivit artikel 47 som ett uttryck för rätten till effektivt domstolsskydd.<sup>243</sup> Artikel 47 bygger visserligen på

<sup>234</sup> Cameron 2003, s. 167, Cramér 2003, s. 105 samt Garvey 2016, s. 557.

<sup>235</sup> Se Skr. 2007/08:64, s. 13, Skr. 2014/15:146, s. 38 samt Skr. 2016/17:62, s. 44.

<sup>236</sup> Se *Golder v. the United Kingdom*, no. 4451/70, A No 18, 1 EHRR 524.

<sup>237</sup> Danelius 2015, s. 161ff.

<sup>238</sup> Harris, O'Boyle, Bates och Buckley 2014, s. 381. Se t.ex. *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, no. 7151/75 och 7152/75, A52.

<sup>239</sup> Cameron 2003, s. 193, Rainey, Wicks och Ovey 2014, s. 258. Se t.ex. *Ashingdane v. the United Kingdom*, no. 8225/78, A 93, 7 EHRR 528.

<sup>240</sup> Se ovan avsnitt 2.6 och Eckes 2012, s. 116 samt Cameron 2003, s. 191ff.

<sup>241</sup> Danelius 2015, s. 538. Se *Klass and Others v. Germany*, no. 5029/71, A28.

<sup>242</sup> Aalto, Pekka m.fl., ”Article 47 – Right to an Effective Remedy and to a Fair Trial”, i Peers, Steve, Tamara, Herve, Kenner, Jeff och Ward, Angela (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, 2014, s. 1210f. samt Lebeck 2016, s. 585.

<sup>243</sup> Se t.ex. *Kadi II*, p. 100. Rättsfallet presenteras närmare i avsnitt 4.2.

motsvarande bestämmelser i Europakonventionen men har en mer långtgående karaktär. Artikel 47 är exempelvis inte begränsad till civila rättigheter eller skyldigheter som artikel 6 i Europakonventionen och garanterar effektivt rättsmedel inför domstol istället för inför nationell myndighet som artikel 13 i Europakonventionen.<sup>244</sup>

Nära sammankopplad med rätten till effektivt domstolsskydd är rätten till försvar. Denna rättighet följer av artikel 41 (2) (a) i EU-stadgan som slår fast att var och en har rätt att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra hon eller henne negativt vidtas mot honom eller henne.<sup>245</sup> Vidare finns en skyldighet för förvaltningen enligt artikel 41 (2) (c) att motivera sina beslut.<sup>246</sup> Slutligen finns i artikel 48 (2) en rätt till försvar för den som anklagats för en lagöverträdelse.<sup>247</sup>

## 3.3 Vem som skyddas – grundläggande rättigheters skyddsobjekt

### 3.3.1 Individer

Kritiken mot riktade sanktioners förenlighet med grundläggande rättigheter har framförallt handlat om situationen för sanktionslistade individer. Individen kan sägas vara den enda universellt erkända bäraren av grundläggande rättigheter.<sup>248</sup> Europakonventionen skyddar enligt artikel 1 *var och en* som befinner sig inom de fördragsslutande parternas jurisdiktion. Detta uttryck ska tolkas mot bakgrund av Europakonventionens ändamål och syfte.<sup>249</sup> I sin praxis har Europadomstolen beskrivit Europakonventionens ändamål och syfte som att skydda just individers rättigheter.<sup>250</sup> Enligt artikel 34 i Europakonventionen får enskilda personer väcka talan inför Europadomstolen.<sup>251</sup>

---

<sup>244</sup> Aalto m.fl. 2014, s. 1210f.

<sup>245</sup> Lebeck 2016, s. 404.

<sup>246</sup> Se vidare Craig, Paul, ”Article 41 – Right to Good Administration”, i Peers, Steve, Tamara, Hervey, Kenner, Jeff och Ward, Angela (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Hart Publishing, 2014, s. 1072 samt Lebeck 2016, s. 427ff.

<sup>247</sup> Se vidare Lebeck, 2016, s. 675ff.

<sup>248</sup> Rodley, Nigel, ”International Human Rights Law”, i Evans, Malcolm (red.), *International Law*, Oxford University Press, 2014, s. 794.

<sup>249</sup> Se Artikel 31 (1) i Wienkonventionen om traktaträtten (SÖ 1975:1) samt Linderfalk, Ulf, *On the Interpretation of Treaties – The Modern International Law as Expressed in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Springer, 2007, s. 203ff.

<sup>250</sup> Se *Soering v. the United Kingdom*, no. 14038/88, A161, para. 87 samt Harris, O’Boyle, Bates och Buckley 2014, s. 7.

<sup>251</sup> Den engelska språkversionen av artikel 34 talar visserligen om *persons* vilket skulle kunna innefatta även juridiska personer. Den franska språkversionen av artikel 34 talar dock om *personne physique* vilket antyder att endast fysiska personer avses, se Emberland, Marius, *The Human Rights of Companies – Exploring the Structure of ECHR Protection*, Oxford University Press, 2006, s. 33. Konventionens uttryck förutsätts ha samma mening i båda versionerna, se artikel 33 (3) i Wienkonventionen om traktaträtten samt Linderfalk 2007, s. 355ff.

Även i EU-stadgan anses fysiska personer vara det objekt som grundläggande rättigheter i första hand syftar till att skydda.<sup>252</sup> Lebeck beskriver skyddet för individen som rättighetsskyddets *raison d'être*.<sup>253</sup> Av stadgans ingress framgår bland annat att EU bygger på principen om *människans* värdighet, frihet och jämlikhet samt att EU sätter *människan* i centrum för sin verksamhet.

Rörande riktade sanktioner har det diskuterats om individer i olika positioner kan åtnjuta skydd i olika hög utsträckning. Cameron menar att problematiken kring sanktioner och grundläggande rättigheter varierar i intensitet beroende på vilken typ av sanktioner som avses.<sup>254</sup> Cameron är kritisk mot användningen av riktade sanktioner mot misstänkta terrorister men anser att det finns större anledning att använda åtgärder som frysning av tillgångar mot företrädare för regimer i tredje länder, såsom ministrar.<sup>255</sup> Cameron menar vidare att skälen för listning har en mer politisk karaktär vid sanktioner mot regimer än mot terrorism, vilket försvårar möjligheterna till en meningsfull rättslig prövning.<sup>256</sup>

### 3.3.2 Icke-statliga juridiska personer

Som noterats ovan riktar sig sanktioner inte bara mot individer utan även mot juridiska personer såsom organisationer eller företag. Fassbender påpekar att det folkrättsliga skyddet för mänskliga rättigheter generellt sett är till för att skydda fysiska personer och inte omfattar juridiska personer. Sanktionslistade företag har alltså inte samma skyddsvärde som sanktionslistade individer.<sup>257</sup> Även om individer är det primära skyddsobjektet för grundläggande rättigheter har även privata juridiska personer kommit att åberopa skydd för grundläggande rättigheter och har ofta vunnit framgång i europeiska domstolar.<sup>258</sup>

Enligt artikel 34 i Europakonventionen får Europadomstolen behandla klagomål från icke-statliga organisationer som påstår sig ha utsatts för en kränkning av Europakonventionen. Som icke-statliga organisationer räknas bolag, föreningar och andra privaträttsliga juridiska personer.<sup>259</sup> Att Europakonventionen alltså tillåter klagomål från företag sticker ut i jämförelse med andra konventioner om mänskliga rättigheter.<sup>260</sup>

---

<sup>252</sup> Lebeck 2016, s. 93.

<sup>253</sup> Lebeck 2016, s. 91.

<sup>254</sup> Cameron 2015, s. 336.

<sup>255</sup> Cameron 2013, s. 31.

<sup>256</sup> Cameron 2013, s. 32. Se även Eckes 2014, s. 905.

<sup>257</sup> Fassbender 2006, s. 32. Se även Cameron 2003, s. 191.

<sup>258</sup> Se Addo, Michael, "The Corporation as a Victim of Human Rights Violations", i Addo, Michael (red.), *Human Rights Standards and the Responsibility of Transnational Corporations*, Kluwer Law International, 1999, s. 187, Emberland 2006, s. 65ff., Södergren, Jan, "Kan bolag tillerkännas mänskliga rättigheter?", *ERT*, nr 3, 2007, s. 673ff. samt Warling-Nerep, Wiweka, "Juridiska personer som bärare av mänskliga rättigheter – ett möte mellan näringsrätt och förvaltningsrätt", *JP*, nr 1, 2010, s. 48.

<sup>259</sup> Danelius 2015, s. 24.

<sup>260</sup> Emberland 2006, s. 32. Endast individer kan klaga enligt artikel 1 i det fakultativa protokollet till den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter

Även om juridiska personer har klagorätt till Europadomstolen är inte nödvändigtvis alla rättigheter i Europakonventionen tillämpliga.<sup>261</sup> I viss utsträckning kan också skyddsnivån för de olika rättigheterna variera mellan fysiska och juridiska personer.<sup>262</sup> Vissa rättigheter är inte tillämpliga på juridiska personer överhuvudtaget. Detta inkluderar exempelvis samvetsfriheten enligt artikel 9 och tortyrförbudet i artikel 3 i Europakonventionen.<sup>263</sup> Andra rättigheter, såsom egendomsskyddet enligt artikel 1 tilläggsprotokoll 1 och rätten till rättvis rättegång enligt artikel 6 (1), kan otvetydigt åberopas av juridiska personer.<sup>264</sup> Därutöver finns en tredje kategori där det är mer oklart i vilken utsträckning de kan åberopas av juridiska personer. I denna kategori återfinns bland annat rätten till privatliv enligt artikel 8.<sup>265</sup> Europadomstolen har ansett att juridiska personer har ett visst skydd för sitt hem enligt artikel 8.<sup>266</sup> Däremot har den varit mer restriktiv i förhållande till juridiska personers rätt till skydd för sitt rykte enligt samma artikel.<sup>267</sup>

Vad gäller EU-stadgan är det uppenbart från EU-domstolens praxis att vissa rättigheter omfattar privata juridiska personer. Det gäller särskilt egendomsskyddet, näringsfriheten och processuella rättigheter.<sup>268</sup> Stadgan innehåller inga uttryckliga skrivningar om vem som är stadgans skyddsobjekt. Istället omfattar bestämmelserna i regel *var och en*.<sup>269</sup> Vissa menar att grundläggande rättigheter för kommersiella aktörer i högre utsträckning skyddas inom EU-rätten jämfört med Europakonventionen eftersom EU-rätten traditionellt har haft en mer utpräglat ekonomisk karaktär.<sup>270</sup> Faktum är att de tidiga mål där EU-domstolen fastställde att grundläggande rättigheter utgör den del av EU-rätten rörde just kommersiella företag.<sup>271</sup> Detta har gett

---

(SÖ 1971:43). Den interamerikanska domstolen för mänskliga rättigheter har nyligen fastslagit att juridiska personer inte skyddas av den Amerikanska konventionen om de mänskliga rättigheterna, se Advisory Opinion OC-22/16 of February 26, 2016. Series A No. 22.

<sup>261</sup> Rainey, Wicks och Ovey 2014, s. 31.

<sup>262</sup> Oliver, Peter, ”Companies and Their Fundamental Rights: A Comparative Perspective”, *ICLQ*, Vol. 64, Issue 3, 2015, s. 678.

<sup>263</sup> Emberland 2006, s. 63.

<sup>264</sup> Emberland 2006, s. 63. Se även Södergren 2007, s. 676. Att juridiska personer omfattas av egendomsskyddet enligt artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 framgår uttryckligen av konventionstexten.

<sup>265</sup> Emberland 2006, s. 63.

<sup>266</sup> *Société Colas Est and Others v. France*, no. 37971/97, ECHR 2002-III, para. 41. Skyddsnivån är dock lägre än för fysiska personer, se Oliver 2015, s. 678 samt Södergren 2007, s. 681.

<sup>267</sup> Se t.ex. *MTE and Index.hu Zrt v. Hungary*, no. 22947/13, 2 februari 2016, para. 65-66. Södergren argumenterar dock för att även företags skydd för sitt rykte bör kunna omfattas av artikel 8, se Södergren 2007, s. 684.

<sup>268</sup> Lebeck 2016, s. 94.

<sup>269</sup> Lebeck 2016, s. 100.

<sup>270</sup> Oliver 2015, s. 680 samt Koskenniemi 1999, s. 106.

<sup>271</sup> Se C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, p. 4 samt C-4/73 *Nold KG mot kommissionen*, EU:C:1974:51, p. 13. Se även Douglas-Scott 2006a, s. 629.



upphov till viss kritik.<sup>272</sup> Oliver menar att EU-domstolen hittills saknat en koherent inställning till var gränsen går för vem som kan åberopa grundläggande rättigheter.<sup>273</sup>

I vilken utsträckning företag och andra juridiska personer ska kunna åtnjuta skydd för grundläggande rättigheter har varit föremål för viss diskussion. Addo påpekar att företag visserligen inte är människor men de är skapade av människor och syftar till att tjäna människor. Därför är det enligt Addo inte problematiskt att tillämpa grundläggande rättigheter även på företag.<sup>274</sup> Södergren beskriver det som okontroversiellt att låta företag omfattas av vissa rättigheter i Europakonventionen.<sup>275</sup> Oliver anser att det inte finns någon anledning att anse att juridiska personer skulle vara mindre skyddsvärda än fysiska personer avseende rättigheter som egendomsskyddet eller rätten till rättvis rättegång.<sup>276</sup> Däremot kan *olika typer* av juridiska personer åtnjuta grundläggande rättigheter i olika hög utsträckning. Oliver menar exempelvis att kommersiellt drivna företag bör skyddas i en mer begränsad utsträckning än icke-vinstdrivna organisationer.<sup>277</sup> Skyddet för grundläggande rättigheter begränsar staters möjligheter att lagstifta. Om grundläggande rättigheter tillerkänns aktörer utan någon välgrundad anledning kan det därför vara problematiskt.<sup>278</sup>

Grear är däremot kritisk mot att överhuvudtaget låta grundläggande rättigheter omfatta företag.<sup>279</sup> Mot bakgrund av grundläggande rättigheters etiska och historiska grund anser Grear att det som kvalificerar ett objekt som skyddsvärt ur ett rättighetsperspektiv är den förkroppsligade sårbarhet som bara människor har. Att tillerkänna företag skydd för grundläggande rättigheter riskerar därför att urholka dess innebörd.<sup>280</sup> Kritik mot företag som bärare av grundläggande rättigheter har också framförts av Harding, Kohl och Salmon. De menar att en sådan utveckling urholkar rättigheternas ursprungliga betydelse och hindrar staters legitima intresse av att reglera företag.<sup>281</sup>

---

<sup>272</sup> Se t.ex. Coppel, Jason och O'Neill, Aidan, "The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?", *CMLRev*, Vol. 29, Issue 4, 1992, s. 689ff., Koskeniemi 1999, s. 107 samt Emberland 2006, s. 2. Se dock Weiß 2015, s. 74.

<sup>273</sup> Oliver 2015, s. 695.

<sup>274</sup> Addo 1999, s. 187.

<sup>275</sup> Södergren 2007, s. 676.

<sup>276</sup> Oliver 2015, s. 678.

<sup>277</sup> Oliver 2015, s. 695.

<sup>278</sup> Oliver 2015, s. 695.

<sup>279</sup> Grear 2010, s. 23ff.

<sup>280</sup> Grear, Anna, "Challenging Corporate Humanity: Legal Disembodiment, Embodiment and Human Rights", *HRLR*, Vol. 7, Issue 3, 2007, s. 342f.

<sup>281</sup> Harding, Kohl och Salmon 2008, s. 52

### 3.3.3 Stater och statliga organ

Den traditionella mottagaren av sanktioner är stater.<sup>282</sup> Stater är, i likhet med företag, en abstrakt juridisk konstruktion.<sup>283</sup> Eftersom skyddet för grundläggande rättigheter delvis har kommit att omfatta företag, uppkommer därför frågan om även stater eller statliga organ kan åberopa grundläggande rättigheter.<sup>284</sup>

Stater kan visserligen vara bärare av rättigheter enligt folkrätten men anses generellt inte ha *grundläggande* eller *mänskliga* rättigheter.<sup>285</sup> Systematiken kring grundläggande rättigheter anses bygga på att privata aktörer, såsom individer eller privata företag, har rättigheter. Offentliga aktörer, såsom myndigheter, har däremot bara skyldigheter.<sup>286</sup> Att statliga organ skulle kunna omfattas av grundläggande rättigheter utmanar därför den traditionella rättsfiguren.<sup>287</sup> Myndigheter eller andra offentliga organ får inte klaga till Europadomstolen enligt artikel 34 i Europakonventionen eftersom de inte omfattas av begreppet icke-statlig organisation.<sup>288</sup> Lebeck menar att syftet med artikel 34 dels är processuellt och dels ett uttryck för att Europakonventionen skyddar enskilda och inte allmänna intressen.<sup>289</sup>

Moderna stater agerar dock inte enbart med hjälp av myndigheter utan i hög utsträckning genom statligt ägda företag.<sup>290</sup> Folkrättsligt anses ofta statligt ägda företag utgöra en del av staten.<sup>291</sup> Enligt Europadomstolens tolkning kan statligt ägda företag ha klagorätt enligt artikel 34 beroende på om de anses agera fristående från staten eller inte. Exempelvis ansågs en statligt ägd bank sakna talerätt i *Ljubljanska Banka D.D.*<sup>292</sup> men ett statligt ägt radioföretag bedömdes vara tillräckligt fristående i målet *Radio France*.<sup>293</sup> Även när ett företag ägs av en stat som inte är part till Europakonventionen kan det ha klagorätt, om företaget anses vara tillräckligt fristående från den

---

<sup>282</sup> Stenhammar 2008, s. 265.

<sup>283</sup> Som utgångspunkt för att definiera vad en stat är används ofta Montevideo-konventionens fyra kriterier: (i) permanent befolkning, (ii) territorium, (iii) styre och (iv) kapacitet att inleda och upprätthålla mellanstatliga förbindelser. Se artikel 1 i Convention on the Rights and Duties of States, 26 december 1933 samt Crawford 2012, s. 128 och Shaw 2014, s. 144.

<sup>284</sup> Jfr Waldron 2011, s. 324.

<sup>285</sup> Rodley 2014, s. 794. Se även Waldron 2011, s. 323.

<sup>286</sup> Emberland 2006, s. 31.

<sup>287</sup> Lebeck 2013, s. 276. Jfr även Howard, Davis, "Public Authorities as 'Victims' under the Human Rights Act", *Cambridge Law Journal*, Vol. 64, Issue 2, 2005, s. 328.

<sup>288</sup> Danelius 2015, s. 24 samt Harris, O'Boyle, Bates och Buckley 2014, s. 82. Se t.ex. *Danderyds kommun v. Sweden* (dec.), no. 52559/99, 7 juni 2001.

<sup>289</sup> Lebeck 2013, s. 300.

<sup>290</sup> Rajavuori, Mikko, "How Should States Own? Henisch v. Germany and the Emergence of Human Rights-Sensitive State Ownership Function", *EJIL*, Vol. 26, No. 3, 2015, s. 727ff.

<sup>291</sup> Ett statligt företags agerande kan ge upphov till statsansvar, se artikel 4 och 5 ARSIWA samt Crawford 2012, s. 544 och Shaw 2014, s. 572f. Statliga företag kan även omfattas av immunitet, se artikel 2 (1) (b) (iii) i FN:s konvention om immunitet för stater och deras egendom (SÖ 2009:32) samt Crawford 2012, s. 492f. och Shaw 2014, s. 530ff.

<sup>292</sup> *Ljubljanska Banka D.D. v. Croatia* (dec.), no. 29003/07, 12 maj 2015, para. 54.

<sup>293</sup> *Radio France and Others v. France*, no. 53984/00, ECHR 2004.

aktuella staten. Så var fallet avseende Iran i målet *Islamic Republic of Iran Shipping Lines*.<sup>294</sup> Om ett statligt företags intressen i hög utsträckning överensstämmer med statens intressen har Europadomstolen inte ansett att klagorätt har förelegat.<sup>295</sup>

Enligt artikel 33 i Europakonventionen finns även en möjlighet till mellanstatliga mål, det vill säga att en konventionsstat för talan inför Europadomstolen om att en annan konventionsstat inte lever upp till sina förpliktelser enligt konventionen. Den anmälande staten behöver inte ha något eget intresse i målet eller påstå sig vara ett offer för kränkning av konventionen.<sup>296</sup> Syftet med mellanstatliga mål anses inte vara att skydda staters grundläggande rättigheter utan att möjliggöra för stater att agera till förmån för enskildas rättigheter i andra konventionsstater.<sup>297</sup>

Vad gäller EU-stadgan har man i doktrinen antagit att stater eller statliga organ inte ska kunna åberopa rättigheterna enligt EU-stadgan eftersom det är stater som bär ansvar för att rättigheterna respekteras.<sup>298</sup> Det saknas dock en bestämmelse som i likhet med artikel 34 i Europakonventionen begränsar vilka typer av aktörer som kan åberopa stadgans bestämmelser.

Cameron ställer sig frågande till i vilken utsträckning statligt ägda företag som utsätts för sanktioner ska kunna åberopa skyddet för grundläggande rättigheter inför EU-domstolen.<sup>299</sup> Lebeck menar att det är oförenligt med stadgans syfte att låta skyddet för grundläggande rättigheter omfatta statliga organ.<sup>300</sup> Hänsyn till utrikes- och säkerhetspolitik bör enligt Lebeck motivera att juridiska personer som i realiteten är en främmande stats verktyg kan underkastas vidare begränsningar i sina rättigheter än andra personer. En persons grundläggande rättigheter kan vara skäl för att begränsa någon annans grundläggande rättigheter. I EU-stadgan uttrycks detta i artikel 52 (1) som att begränsningar av rättigheter får göras om de svarar mot behovet av skydd för andras rättigheter. Motsvarande skrivningar finns bland annat i artikel 8 (2) i Europakonventionen som tillåter ingrepp i rätten till privatliv om det sker till skydd för andra personers fri- och rättigheter.<sup>301</sup> Om statliga organ tillerkänns grundläggande rättigheter skulle det alltså kunna begränsa enskilda personers rättigheter. Detta vore enligt Lebeck problematiskt.<sup>302</sup>

---

<sup>294</sup> *Islamic Republic of Iran Shipping Lines v. Turkey*, no. 40998/98, ECHR 2007-V, para. 79-82.

<sup>295</sup> Se *Transpetrol a.s. v. Slovakia* (dec.), no. 28502/08, 15 november 2011, para. 76.

<sup>296</sup> Danelius 2015, s. 23, Harris, O'Boyle, Bates och Buckley 2014, s. 45.

<sup>297</sup> Lebeck 2013, s. 301.

<sup>298</sup> Se t.ex. McGoldrick, Dominic, "The Charter and UN Human Rights Treaties", i Peers, Steve och Ward, Angela (red.), *The Charter of Fundamental Rights*, Hart Publishing, s. 109 samt Wollenschläger 2014, s. 471.

<sup>299</sup> Cameron 2013, s. 32f.

<sup>300</sup> Lebeck 2013, s. 311ff.

<sup>301</sup> Se även artikel 9 (2), artikel 10 (2) samt artikel 11 (2) i Europakonventionen.

<sup>302</sup> Lebeck 2013, s. 311f.

# 4 Riktade sanktioner i europeisk praxis

## 4.1 Processordningar och argumentationslinjer

Hur ett mål om riktade sanktioner når EU-domstolen och Europadomstolen ser olika ut. Som tidigare nämnts kan en process mot riktade sanktioner i EU-domstolen föras antingen genom ogiltighetstalan enligt artikel 263 FEUF eller genom begäran om förhandsavgörande inom ramen för en nationell process enligt artikel 267 FEUF.<sup>303</sup> Europadomstolen prövar först ett mål efter att inhemska rättsmedel har uttömts. Det krävs alltså att en nationell process mot sanktionerna ifråga har förts innan ett mål kan nå Europadomstolen.<sup>304</sup> Det bör också uppmärksammas att Europadomstolen, till skillnad från EU-domstolen, saknar möjlighet att upphäva eller ogiltigförklara ett beslut eller en rättsakt.<sup>305</sup>

Vilken typ av argumentationslinje som förs för att göra gällande sanktioners rättsstridighet varierar ofta beroende på vilken typ av mottagare sanktionerna riktar sig mot. Individer som listats hävdar ofta att de inte är den person som sanktionerna pekar ut. En annan invändning som ofta anförs av företagsledare som anklagas för att stödja en regim är att de inte bär ansvar för regimens handlingar. Samma invändning görs också av familjemedlemmar till regeringsföreträdare som sanktionslistats.<sup>306</sup> En tredje vanlig invändning är att mottagaren ifråga visserligen är den utpekade personen men att motiveringen till sanktionerna inte är tillräckligt allvarliga. Dessa invändningar är vanliga bland högt uppsatta tjänstemän.<sup>307</sup>

## 4.2 Inledande restriktiv praxis

### 4.2.1 *Bosphorus*

I de inledande mål som rört riktade sanktioner har både EU-domstolen och Europadomstolen varit återhållsamma gällande att låta grundläggande rättigheter få företräde framför det intresse som sanktionerna tillgodoser. Det tidiga målet *Bosphorus* rörde EU:s implementering av FN:s sanktioner mot dåvarande Jugoslavien. Det turkiska flygbolaget Bosphorus Airways hade hyrt ett flygplan ifrån det nationella jugoslaviska flygbolaget JAT. När planet landade i Dublin beslagtogs planet av irländska myndigheter i

---

<sup>303</sup> Se avsnitt 2.2.2.

<sup>304</sup> Se artikel 35 (1) i Europakonventionen samt Danelius 2015, s. 29ff.

<sup>305</sup> Det finns dock en skyldighet för staten att rätta sig efter en dom enligt artikel 46 (1) i Europakonventionen.

<sup>306</sup> Cameron 2015, s. 339.

<sup>307</sup> Cameron 2015, s. 340.

enlighet med den tillämpliga sanktionsförordningen.<sup>308</sup> Bosphorus Airways överklagade beslaget och målet nådde EU-domstolen efter en begäran om förhandsavgörande från Irlands högsta domstol. EU-domstolen konstaterade att sanktioner per definition berör äganderätten. Äganderätten är dock inte absolut utan får begränsas utifrån de syften som EU eftersträvar i det allmännas intresse. Enligt EU-domstolen vägde det internationella samfundets intresse av sanktioner tyngre än flygbolagets äganderätt.<sup>309</sup>

Bolaget vände sig därefter till Europadomstolen. Europadomstolen ansåg att det var ostridigt att ett ingrepp i bolagets äganderätt hade skett.<sup>310</sup> Ingreppet hade emellertid stöd i lag och var ägnat att tillgodose det legitima intresset av att följa EU-rätten. Att sanktionerna grundade sig i en resolution från FN:s säkerhetsråd beaktades dock inte i någon högre utsträckning.<sup>311</sup> Allmänintresset av att efterleva en skyldighet som följde av Irlands medlemskap i EU ansågs vara av avsevärd vikt.<sup>312</sup> Vidare bedömde Europadomstolen att EU har ett rättighetsskydd som motsvarar Europakonventionen. Det ansågs leda till en presumtion om att åtgärder en stat vidtar för att följa EU-rätten också är förenliga med Europakonventionen. Denna presumtion kan bara brytas om skyddet för mänskliga rättigheter skulle visa sig vara uppenbart bristfälligt.<sup>313</sup> Detta har kommit att kallas för Bosphoruspresumtionen.<sup>314</sup> Att presumtionen fortfarande gäller i förhållande till EU bekräftades nyligen i målet *Avotiņš*.<sup>315</sup> Eftersom Irland levt upp till sina skyldigheter enligt EU-rätten och skyddet för mänskliga rättigheter inte varit uppenbart bristfälligt förelåg ingen kränkning av Europakonventionen.<sup>316</sup> Cameron har beskrivit Europadomstolens inställning som att rättighetsskyddet inom EU anses vara någon annans problem.<sup>317</sup>

---

<sup>308</sup> Se artikel 8 i rådets förordning (EEG) nr 990/93 av den 26 april 1993 om handel mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Federala republiken Jugoslavien.

<sup>309</sup> C-84/95 *Bosphorus v. Minister for Transport*, EU:C:1996:312, p. 21-22 samt 26.

<sup>310</sup> *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland* [GC], no. 45036/98, ECHR 2005-VI, (fortsättningsvis *Bosphorus*), para. 140.

<sup>311</sup> Detta har ansetts utgöra en brist i avgörandet, se Douglas-Scott, Sionaidh, "Case Note: *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*", *CMLRev*, Vol. 43, Issue 1, 2006, s. 253 samt Costello, Cathryn, "The *Bosphorus* Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe", *HRLR*, Vol. 6, Issue 1, 2006, s. 125.

<sup>312</sup> *Bosphorus*, para. 150.

<sup>313</sup> *Bosphorus*, para. 155-157.

<sup>314</sup> Presumtionen har senare modifierats något, se *Michaud v. France*, no. 12323/11, ECHR 2012, *Povse v. Austria* (dec.), no. 3890/11, 18 juni 2013 samt Schmauch, Magnus, "Dom från Strasbourg: Advokaters rapporteringsskyldighet vid misstänkt penningtvätt – vidare begränsning av *Bosphorus*-presumtionen", *ERT*, nr 1, 2013, s. 98ff.

<sup>315</sup> *Avotiņš v. Latvia* [GC], no. 17502/07, ECHR 2016. Vissa hade ifrågasatt om presumtionen fortfarande borde gälla efter EU-domstolens negativa yttrande 2/13 om EU:s anslutning till Europakonventionen, se Mole, Nuala, "Can *Bosphorus* be maintained?", *ERA Forum*, nr 16, 2015, s. 480.

<sup>316</sup> *Bosphorus*, para. 166-167. Jfr Danelius 2015, s. 602f.

<sup>317</sup> Cameron, Iain, "Skyddet för mänskliga rättigheter inom EU – någon annans problem?", *ERT*, nr 4, 2005, s. 631ff. Se även Costello 2006, s. 129.

## 4.2.2 *Segi och Gestorias*

Ett annat tidigt mål om sanktioner som behandlats i både EU-domstolen och Europadomstolen är *Segi och Gestorias*. Målet rörde två baskiska organisationer och deras företrädare som listats i EU:s gemensamma ståndpunkt mot terrorism.<sup>318</sup> Några konkreta åtgärder i form av frysning av tillgångar hade dock inte vidtagits mot organisationerna. Klagandena vände sig först till Europadomstolen och anförde att listningen av organisationerna i sig innebar en kränkning av deras rättigheter enligt Europakonventionen, främst oskuldspresumtionen enligt artikel 6 (2) i Europakonventionen. Europadomstolen ansåg dock att klagandena inte hade visat att några åtgärder hade vidtagits mot dem. Domstolen betonade att Europakonventionen inte tillåter klagomål som sker *in abstracto* mot lagstiftning som inte har tillämpats. Även om listning i en gemensam ståndpunkt mot terrorism kan vara besvärande för organisationerna var det inte tillräckligt för att tillämpa konventionen. Klagomålet avvisades därför.<sup>319</sup>

Organisationerna vände sig därefter till EU-domstolen. I sin talan anförde de bland annat att de saknat ett effektivt rättsmedel för att invända emot att de upptagits på listan i den gemensamma ståndpunkten. EU-domstolen ansåg dock inte att förfarandet hade åsidosatt rätten till effektivt domstolsskydd eller några grundläggande rättigheter i övrigt.<sup>320</sup> Även andra organisationer som ansetts ha samröre med terrorism vände sig vid denna tid till EU:s domstolar. Skyddet för grundläggande rättigheter ansågs dock inte utgöra skäl för att ogiltigförklara sanktioner mot terrorism varken i målet *PKK och KNK*,<sup>321</sup> eller i målet *Sison*.<sup>322</sup>

## 4.3 Riktade sanktioner mot terrorism – en förändrad syn

### 4.3.1 *Kadi* och individer med påstådda kopplingar till terrorism

Den inledande restriktiviteten skulle dock komma att se annorlunda ut med tiden. Det mål som främst skulle komma att förändra synen på sanktioner och grundläggande rättigheter var *Kadi I*. Klagandena var dels den i Storbritannien bosatta affärsmannen Yassin Abdullah Kadi och dels det svensk-somaliska banknätverket Al-Barakaat. Både Kadi och Al-Barakaat hade ansetts ha samröre med Usama bin Ladin och nätverket al-Qaida och därför upptagits i bilagan till den förordning som EU infört för att

<sup>318</sup> Rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism (2001/931/GUSP).

<sup>319</sup> *Segi and Others and Gestorias Pro-Amnistía and Others v. 15 States of the European Union* (dec.), no. 6422/02 och 9916/02, 23 maj 2002. Se även Cameron 2013, s. 25.

<sup>320</sup> C-355/04 P *Segi m.fl. mot rådet*, EU:C:2007:116, p. 57 och C-354/04 P *Gestoras Pro Amnistía m.fl. mot rådet*, EU:C:2007:115, p. 57. Se även Kruse 2007, s. 471.

<sup>321</sup> C-299/05 P *PKK och KNK mot rådet*, EU:C:2007:32.

<sup>322</sup> C-266/05 P *Sison mot rådet*, EU:C:2007:75.

implementera säkerhetsrådets resolution 1267 (1999).<sup>323</sup> Efter att klagandena fått sina tillgångar frysa i enlighet med förordningen väckte de en ogiltighetstalan vid tribunalen med hänvisning till att förordningen åsidosatte deras grundläggande rättigheter. Tribunalen ansåg sig ha begränsad behörighet att pröva frågan då förordningen implementerade resolutioner från FN:s säkerhetsråd. Talan avslogs då frysningen inte ansågs oförenlig med *jus cogens*.<sup>324</sup> Domen överklagades till EU-domstolen, som inte delade tribunalens bedömning. Istället fastslogs att unionsdomstolarna var skyldiga att säkerställa en ”i princip fullständig kontroll” av samtliga rättsakter i förhållande till de grundläggande rättigheterna i EU-rätten.<sup>325</sup> Detta är ett uttryck för att EU-rätten utgör en autonom rättsordning vilket en internationell överenskommelse inte kan inkräkta på.<sup>326</sup> EU-domstolens inställning kan beskrivas som strikt dualistisk.<sup>327</sup>

I sak ansåg EU-domstolen att klagandena inte upplysts om de omständigheter som lagts dem emot med hänsyn till rätten till försvar och rätten till effektivt rättsmedel inför domstol.<sup>328</sup> Sanktionerna mot Kadi ansågs dessutom utgöra en oberättigad inskränkning av hans äganderätt.<sup>329</sup> För att inte undergräva sanktionernas effektivitet valde dock EU-domstolen att inte ogiltigförklara förordningen med omedelbar verkan. Istället gav EU-domstolen rådet tre månader för att kunna anta en ny förordning som levde upp till EU-domstolens krav.<sup>330</sup>

Domen togs emot med blandade reaktioner. Vissa bedömare var till övervägande del positiva med hänsyn till det stärkta skyddet för grundläggande rättigheter.<sup>331</sup> Andra var kritiska och menade att sanktioner

---

<sup>323</sup> Rådets förordning (EG) 881/2002 av den 27 maj 2002 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin, nätverket Al Qaida och talibanerna associerade personer och enheter och om upphävande av förordning (EG) nr 467/2001 om förbud mot export av vissa varor och tjänster till Afghanistan, skärpning av flygförbudet och förlängning av spärrandet av tillgångar och andra finansiella medel beträffande talibanerna i Afghanistan.

<sup>324</sup> T-315/01 *Kadi mot rådet och kommissionen*, EU:T:2005:332 och T-306/01 *Yusuf och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen*, EU:T:2005:331. Se även Österdahl, Inger, ”FN, EU, sanktioner och mänskliga rättigheter – domen i EU:s Förstainstansrätt”, *SvJT*, Häfte 4, 2006, s. 345ff., Cameron 2005, s. 635 och Kruse 2007, s. 463.

<sup>325</sup> *Kadi I*, p. 326. Att domstolen begränsade sig till grundläggande rättigheter i EU-rätten och inte tog hänsyn till folkrättsliga instrument om mänskliga rättigheter har kritiserats, se Halberstam och Stein 2009, s. 50 samt de Búrca 2013, s. 183f. Se dock Rosas 2014, s. 1701.

<sup>326</sup> *Kadi I*, p. 316. Se vidare Martinico, Giuseppe, ”The Autonomy of EU law – A joint celebration of *Kadi* and *Van Gend en Loos*”, Avbelj, Matei, Fontanelli, Filippo och Martinico, Giuseppe (red.), *Kadi on Trial – A Multifaceted Analysis of the Kadi Trial*, 2014, Routledge, s. 157ff.

<sup>327</sup> Österdahl 2009, s. 659, de Wet 2013, s. 791, de Búrca 2010, s. 2.

<sup>328</sup> *Kadi I*, p. 349.

<sup>329</sup> *Kadi I*, p. 370. Någon bedömning avseende äganderätten gjordes dock inte avseende Al-Barakaat.

<sup>330</sup> *Kadi I*, p. 373-376.

<sup>331</sup> Cameron 2009, s. 79f., Ziegler 2009, s. 305. Se även Kokott och Sobotta 2012, s. 1015ff.

var politiska och inte juridiska frågor.<sup>332</sup> Det har också framförts att domen riskerade att underminera EU:s ställning som en internationell aktör,<sup>333</sup> samt att den utgjorde en risk för fortlevnaden av FN-stadgans kollektiva säkerhetssystem.<sup>334</sup>

Efter domen i *Kadi I* gavs en redogörelse till Kadi om de skäl som föranlett att han omfattats av sanktionerna och han gavs tillfälle att yttra sig över redogörelsen.<sup>335</sup> Därefter listades Kadi på nytt. Al Barakaat var dock inte längre med på listan.<sup>336</sup> Kadi väckte då en ny talan om ogiltigförklaring i EU:s domstolar. Tribunalen valde att ogiltigförklara den förordning som antagits och innehöll nya frysningsåtgärder mot Kadi såvitt den avsåg honom.<sup>337</sup> Kommissionen och rådet överklagade tribunalens dom till EU-domstolen som meddelade den så kallade *Kadi II*-domen i juli 2013.

Frågan i *Kadi II* var inte längre om EU-domstolen kunde överpröva EU:s implementering av FN:s sanktioner utan *hur* en sådan prövning skulle gå till.<sup>338</sup> I sitt förslag till avgörande förordade generaladvokat Bot en mer begränsad prövning av sanktioner som grundar sig på beslut från FN:s säkerhetsråd än vad som gäller för EU:s autonoma sanktioner.<sup>339</sup> EU-domstolen ansåg dock att en fullständig domstolsprövning av sanktionsbeslut var absolut nödvändig för att säkerställa en lämplig balans mellan upprätthållandet av internationell fred och säkerhet å ena sidan och skyddet för grundläggande rättigheter å andra sidan.<sup>340</sup> Vidare påpekades att sanktioner innebär en omskakning av den berörda personens yrkes- och familjeliv, en inskränkning av äganderätten samt en offentlig vanära och misstro.<sup>341</sup> EU-domstolen ansåg inte att de förbättringar som införts på FN-nivå garanterade ett effektivt domstolsskydd.<sup>342</sup> Alltså gjordes bedömningen att förordningen på nytt skulle ogiltigförklaras såvitt den avsåg Kadi.<sup>343</sup> Domen har tolkats som att EU-domstolen fastslog att en enhetlig standard för prövning ska gälla oavsett vilken typ av sanktioner det rör sig om. Däremot kan tillämpningen av denna standard fortfarande variera.<sup>344</sup>

---

<sup>332</sup> Österdahl 2009, s. 654ff. Se dock Kruse 2008, s. 1052.

<sup>333</sup> de Búrca 2010, s. 36.

<sup>334</sup> Stenhammar, Fredrik, "United Nations Targeted Sanctions, The International Rule of Law and the European Court of Justice's Judgement in *Kadi* and *al-Barakaat*", *NJIL*, Vol. 79, Issue 1, 2010, s. 136.

<sup>335</sup> Kruse 2008, s. 1056.

<sup>336</sup> Se Cameron 2013, s. 18.

<sup>337</sup> T-85/09 *Kadi mot kommissionen*, EU:T:2010:418. Se även Kruse, Anders, "Internationella sanktioner mot enskilda – domstolsprövning av FN-beslut nu ett faktum genom Tribunalens dom i *Kadi*", *ERT*, nr 1, 2011, s. 128ff.

<sup>338</sup> Österdahl, Inger, "Human Rights before Security in *Kadi* and Beyond", i Ebbesson, Jonas m.fl. (red.), *International Law and Changing Perceptions of Security – Liber Amicorum Said Mahmoudi*, Brill Nijhoff, 2014, s. 330 samt Cuyvers 2014, s. 1759.

<sup>339</sup> Förslag till avgörande av generaladvokat Bot i C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P *Kommissionen m.fl. mot Kadi*, EU:C:2013:176.

<sup>340</sup> *Kadi II*, p. 131.

<sup>341</sup> *Kadi II*, p. 132.

<sup>342</sup> *Kadi II*, p. 133. Här avses FN:s säkerhetsråds resolutioner 1904 (2009) och 1989 (2011).

<sup>343</sup> *Kadi II*, p. 164.

<sup>344</sup> Cuyvers, 2014, s. 1768. Se även Eckes 2014, s. 905.



Avgörandet i *Kadi II* har kallats för en seger för rättssäkerheten.<sup>345</sup> Andra menade att EU-domstolen misslyckas med att ta tillräcklig hänsyn till sanktioners effektivitet.<sup>346</sup>

Efter *Kadi II* kom ett stort antal sanktionslistade individer att vända sig till EU:s domstolar. Ett mål som påminner om *Kadi* är *Hassan och Ayadi* vilket rörde två individer med påstådda kopplingar till terroristorganisationer. EU-domstolen ansåg även i detta fall att sanktionerna hade åsidosatt klagandenas rätt till försvar, effektivt domstolsskydd och rätt till respekt för egendom. Klagandena hade dessutom åberopat rätten till privat- och familjeliv men EU-domstolen ansåg att det saknades anledning att ta ställning till den frågan.<sup>347</sup> Även målet *Abdulrahim* rörde EU:s sanktioner mot terrorism. Klagandens namn hade dock strukits från den aktuella sanktionsförordningen under tiden hans mål låg för prövning i EU:s domstolar. Tribunalen avvisade därför hans talan.<sup>348</sup> Mot bakgrund av den vanära och misstro som följer av utpekande av en person som anknuten till en terroristorganisation ansåg EU-domstolen att målet skulle prövas i sak och återförvisade målet till tribunalen.<sup>349</sup> Därefter ogiltigförklarades sanktionerna av tribunalen på grund av rådets bristande motivering.<sup>350</sup>

### 4.3.2 *PMOI* och organisationer med påstådda kopplingar till terrorism

Sanktioner mot terrorism riktar sig inte bara mot individer utan drabbar även i hög utsträckning olika typer av organisationer. I målet *PMOI I* bedömde tribunalen frysning av tillgångar tillhörande en iransk organisation som ansågs ägna sig åt terrorism.<sup>351</sup> Tribunalen ansåg att frysningen inte motiverats tillräckligt med hänsyn till rätten till försvar och ogiltigförklarade den aktuella förordningen.<sup>352</sup> Efter domen utfärdades nya och mer utförliga motiveringar men tribunalen ogiltigförklarade sanktionerna på nytt i *PMOI II* och *PMOI III*.<sup>353</sup> Den sistnämnda domen överklagades till EU-domstolen av Frankrike som invände att ogiltigförklaringen äventyrade sanktionernas effektivitet. EU-domstolen instämde dock i tribunalens bedömning och ansåg att sanktionerna varit oförenliga med rätten till försvar.<sup>354</sup>

---

<sup>345</sup> Kruse, Anders, ”Kadi II – en seger för rättssäkerheten i Europa”, *ERT*, nr 4, 2013, s. 833ff.

<sup>346</sup> Marguiles 2014, s. 63.

<sup>347</sup> C-399/06 P och C-403/06 P *Hassan och Ayadi mot rådet*, EU:C:2009:496, p. 86-95.

<sup>348</sup> T-127/09 *Abdulrahim mot rådet och kommissionen*, EU:C:2012:93.

<sup>349</sup> C-239/12 P *Abdulrahim mot rådet och kommissionen*, EU:C:2013:331, p. 69-85.

<sup>350</sup> T-127/09 *Abdulrahim mot rådet och kommissionen*, EU:T:2015:4, p. 97-98.

<sup>351</sup> Se rådets beslut 2005/930/EG av den 21 december 2005 om genomförande av artikel 2.3. i förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism.

<sup>352</sup> T-228/02 *PMOI mot rådet*, EU:T:2006:384, p. 173-174 (fortsättningsvis *PMOI I*).

<sup>353</sup> T-284/08 *PMOI mot rådet*, EU:T:2008:550 (fortsättningsvis *PMOI II*) och T-157/07 *PMOI mot rådet*, EU:T:2009:46 (fortsättningsvis *PMOI III*). Se även Kruse 2009, s. 192ff.

<sup>354</sup> C-27/09 P *Frankrike mot PMOI*, EU:C:2011:853, p. 75.

Även andra organisationer med påstådda kopplingar till terrorism har vänt sig till EU-domstolen. Målet *Al-Aqsa* rörde frysning av en holländsk stiftelses tillgångar på grund av misstänkta kopplingar till terrorism. Stiftelsen väckte ogiltighetstalan och åberopade främst äganderätten till stöd för sin talan. EU-domstolen konstaterade att frysningen inneburit ett ingrepp i stiftelsens äganderätt men att denna rättighet inte är absolut utan får utsättas för proportionerliga inskränkningar med hänsyn till legitima ändamål.<sup>355</sup> Bekämpning av terrorism och upprätthållande av fred och säkerhet är ett sådant legitimt ändamål och med hänsyn till att Al-Aqsa själv bidragit till sin situation ansågs inte åtgärderna ha varit oproportionerliga.<sup>356</sup>

Målet *Hamas* rörde EU:s sanktioner mot en gren av organisationen Hamas som ansetts ägna sig åt terrorism. Tribunalen betonade vikten av de garantier som säkerställs genom grundläggande rättigheter. Rådet ansågs ha åsidosatt sin motiveringsskyldighet och tribunalen ogiltigförklarade därför de rättsakter som låg till grund för sanktionerna. Tribunalen underströk dock att ogiltigförklaringen skedde på grund av processuella skäl och inte utgjorde en bedömning av huruvida Hamas var en terroristgrupp eller inte. För att inte skada sanktionernas effektivitet skulle verkningarna av domen inte träda i kraft förrän efter tre månader efter att domen vunnit laga kraft.<sup>357</sup> Generaladvokat Sharpston instämde i tribunalens bedömning av sanktionernas ogiltighet i sitt förslag till avgörande. Sharpston avstod, i likhet med tribunalen, från att bedöma om Hamas ägnade sig åt terrorism eller inte. Förslaget till avgörande rörde istället processuella frågor och skulle enbart ses som ett uttryck för rättssäkerhet och rätten till försvar i EU-rätten.<sup>358</sup> Samma dag meddelade Sharpston förslag till avgörande i *LTTE* där sanktioner mot en lankesisk organisation föreslogs ogiltigförklaras av samma skäl.<sup>359</sup> Målen är i skrivande stund inte avgjorda av EU-domstolen.

### 4.3.3 *Nada* – Europadomstolen följer efter EU-domstolen

EU-domstolens avgöranden i *Kadi*-målen anses ha inspirerat Europadomstolen i hur den skulle komma att betrakta internationella sanktioner mot terrorismisstänkta individer.<sup>360</sup> Målet *Nada* rörde en affärsman som var bosatt i den italienska enklaven Campione d'Italia, vilken är helt omsluten

---

<sup>355</sup> C-539/10 P *Al-Aqsa mot rådet och Nederländerna*, EU:C:2012:711, (fortsättningsvis *Al-Aqsa*), p. 121.

<sup>356</sup> *Al-Aqsa*, p. 123-131.

<sup>357</sup> T-400/10 *Hamas mot rådet*, EU:T:2014:1095, p. 136-145. Se även Cameron 2015, s. 345.

<sup>358</sup> Förslag till avgörande av generaladvokat Sharpston i C-79/15 P *Rådet mot Hamas*, EU:C:2016:722, p. 86.

<sup>359</sup> Förslag till avgörande av generaladvokat Sharpston i C-599/14 P *Rådet mot LTTE*, EU:C:2016:723.

<sup>360</sup> Fabbrini, Federico och Larik, Joris, "Global counter-terrorism sanctions and European due process rules – The dialogue between the CJEU and the ECtHR", i Avbelj, Matei, Fontanelli, Filippo och Martinico, Giuseppe (red.), *Kadi on Trial – A Multifaceted Analysis of the Kadi Trial*, Routledge, 2014, s. 137ff. Österdahl 2014, s. 341 samt Craig och de Búrca 2015, s. 402.

av schweiziskt territorium. Nada omfattades av reseförbud i enlighet med FN:s sanktioner mot terrorism.<sup>361</sup> Europadomstolen konstaterade att reserestriktionerna hade inneburit en avsevärd inskränkning av klagandens frihet och möjligheter att träffa sin familj som levde utanför den enklav där han var bosatt. Sanktionerna hade därför inneburit ett ingrepp i klagandens rätt till privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen.<sup>362</sup> Sanktionerna hade rättsligt stöd i den schweiziska förordning som implementerade säkerhetsrådets resolutioner och tillgodosåg det legitima intresset av att bidra till den nationella säkerheten i Schweiz.<sup>363</sup>

Europadomstolen ansåg, i linje med tidigare praxis, att finns en presumtion för att säkerhetsrådet inte har för avsikt att stater ska kränka grundläggande rättigheter när de implementerar resolutioner.<sup>364</sup> Europadomstolen ansåg vidare att Schweiz hade visst utrymme i hur man valde att implementera den aktuella resolutionen.<sup>365</sup> Om det verkligen fanns något utrymme har dock ifrågasatts av flera författare.<sup>366</sup>

Enligt Europadomstolen hade de schweiziska myndigheterna inte tagit tillräcklig hänsyn till klagandens specifika situation. Eftersom Schweiz ansågs ha haft ett utrymme för att manövrera ansåg Europadomstolen att det saknades anledning att ta ställning till om det förelåg en konflikt mellan FN-stadgan å ena sidan och Europakonventionen å den andra.<sup>367</sup> Vid en samlad bedömning ansåg Europadomstolen att Schweiz inte hade tagit tillräcklig hänsyn till klagandens rätt till privat- och familjeliv och det förelåg en kränkning av artikel 8 i Europakonventionen.<sup>368</sup>

Med hänvisning till EU-domstolens avgörande i *Kadi I* ansåg Europadomstolen att säkerhetsrådets resolution inte utgjorde ett uttryckligt hinder mot att en rättslig överprövning av sanktionerna gjordes i Schweiz.<sup>369</sup> Eftersom klaganden saknat ett effektivt rättsmedel för att få bort sitt namn från sanktionslistan förelåg även en kränkning av rätten till effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i kombination med rätten till privatliv enligt artikel 8.<sup>370</sup>

---

<sup>361</sup> FN:s säkerhetsråds resolutioner 1267 (1999) och 1333 (2000).

<sup>362</sup> *Nada*, para. 165-166.

<sup>363</sup> *Nada*, para. 173-174.

<sup>364</sup> *Nada*, para. 172. Se även *Al-Jedda v. the United Kingdom* [GC], no. 27021/08, ECHR 2011, para. 102. För en annorlunda bedömning, se *Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway* (dec.) [GC], no. 71412/01 och 78166/01, 2 maj 2007.

<sup>365</sup> *Nada*, para. 180.

<sup>366</sup> Willems, Auke, "The European Court of Human Rights on the UN Individual Counter-Terrorist Sanctions Regime: Safeguarding Convention Rights and Harmonising Conflicting Norms in *Nada v. Switzerland*", *NJIL*, Vol. 83, Issue 1, 2014, s. 60, de Wet 2013, s. 806, Cameron 2013, s. 19, Österdahl 2014, s. 340

<sup>367</sup> *Nada*, para. 197.

<sup>368</sup> *Nada*, para. 199.

<sup>369</sup> *Nada*, para. 212. Denna hänvisning har beskrivits som en judiciell dialog (Fabbrini och Larik, 2014, s. 137ff.) och som en harmonisk interaktion mellan domstolarna (Österdahl 2014, s. 329).

<sup>370</sup> *Nada*, para. 213-214. Se även Danelius 2015, s. 538.

Genom att tolka säkerhetsrådsresolutionen på ett sätt som harmoniserar den med Europakonventionen undvek Europadomstolen en öppen konflikt mellan FN-stadgan och Europakonventionen. Detta kan sättas i kontrast till EU-domstolen som ansåg att EU-rättens autonomi inte påverkas av att sanktionerna hade stöd i FN-stadgan. I *Nada* valde alltså Europadomstolen en annan metod än EU-domstolen gjorde i *Kadi I*.<sup>371</sup> Slutsatsen i de båda målen kan dock sägas vara densamma, nämligen att skyddet för grundläggande rättigheter trumfades internationell säkerhet i form av riktade sanktioner.<sup>372</sup>

## 4.4 Riktade sanktioner mot regimer – samma bedömning?

### 4.4.1 *Tay Za* och individer med påstådda kopplingar till regimer

Efter avgörandena i *Kadi* och *PMOI*-målen stod det alltså klart att sanktioner mot terrorism kan åsidosätta grundläggande rättigheter. Vissa frågetecken kvarstod emellertid om samma prövning ska göras i förhållande till sanktioner mot regimer.<sup>373</sup> Som tidigare nämnts har det framförts i doktrin att denna typ av sanktioner inte är lika problematiska ur ett människorättsperspektiv.<sup>374</sup>

Målet *Tay Za* rörde EU:s sanktioner mot regimen i Burma och frysning av tillgångar som tillhörde sonen till en affärsman som ansågs dra nytta av den burmesiska regeringens politik.<sup>375</sup> Sanktionerna riktade sig alltså mot vad Giumelli kallar för sekundära mottagare.<sup>376</sup> Tribunalen uppmärksammade att de aktuella sanktionerna hade införts mot bakgrund av den politiska situationen i Burma. Motivet till sanktionerna var därför inte de listade personernas verksamhet utan det faktum att de tillhörde en viss kategori av personer. Till skillnad från vad som är fallet vid sanktioner mot terrorism ansåg därför tribunalen att rätten till försvar inte var tillämplig.<sup>377</sup>

Domen överklagades till EU-domstolen och i sitt förslag till avgörande motsatte sig generaladvokaten Mengozzi starkt tribunalens synsätt.

---

<sup>371</sup> de Wet 2013, s. 806f.

<sup>372</sup> Österdahl 2014, s. 342.

<sup>373</sup> Wimmer 2013, s. 1119. Se dock Cuyvers, 2014, s. 1768.

<sup>374</sup> Se avsnitt 3.3.1 samt Cameron 2013, s. 31 och Cameron 2015, s. 336.

<sup>375</sup> Rådets beslut 2003/907/GUSP av den 22 december 2003 om genomförande av gemensam ståndpunkt 2003/297/GUSP om Burma/Myanmar och kommissionens förordning (EG) nr 2297/2003 av den 23 december 2003 om ändring av rådets förordning (EG) nr 1081/2000 om förbud mot försäljning, leverans och export 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.

<sup>376</sup> Giumelli 2015, s. 1359f.

<sup>377</sup> T-181/08 *Pye Phyto Tay Za mot rådet m.fl.*, EU:T:2010:209, p. 123.

Mengozzi ansåg inte att det fanns någon anledning att ge ett starkare skydd till personer som misstänks för terrorism än personer som misstänkts för samröre med en regim.<sup>378</sup> EU-domstolen tog inte uttryckligen ställning till frågan om det förelåg någon skillnad i bedömningen mellan sanktioner mot terrorism och sanktioner mot regimer. Istället valde EU-domstolen att ogiltigförklara den aktuella förordningen för att den saknade tillräckligt tydlig rättslig grund.<sup>379</sup>

Det efterföljande målet *Bamba* rörde EU:s sanktioner mot Elfenbenskusten.<sup>380</sup> Sanktionerna innefattade frysning av tillgångar tillhörande en tjänsteman vid ett mediaföretag som ansågs hindra freds- och försoningsprocessen i landet. Bamba påstod bland annat att sanktionerna utgjorde en kränkning av hennes rätt till försvar, effektivt rättsmedel och egendoms- skydd. EU-domstolen ansåg dock att beslutet att införa sanktioner var tillräckligt motiverat för att tillgodose rätten till försvar. Vidare ansåg EU-domstolen att Bambas möjlighet att föra ogiltighetstalan innebar ett effektivt rättsmedel. Frysningen av tillgångar ansågs inte heller utgöra ett oproportionerligt intrång i Bambas äganderätt.<sup>381</sup> Genom domen anses EU-domstolen ha gjort ställningstagandet att det inte finns anledning att göra någon skillnad på de rättigheter som åtnjuts av misstänkta terrorister och de som misstänks ha samröre med en regim.<sup>382</sup>

Ett stort antal individer med olika typer av kopplingar till regimer har därefter vänt sig till EU-domstolen. Sanktionerna mot Syrien har i hög utsträckning riktat sig mot företagsledare som på olika sätt stödjer den syriska regimen ekonomiskt.<sup>383</sup> I *Anouba* ansåg EU-domstolen att rådet har ett omfattande utrymme att definiera de kriterier som ligger till grund för sanktioner. Det var därför tillräckligt med hänsyn till rätten till försvar och rätten till effektivt domstolsskydd att rådet pekade på ett antal samstämmiga indicier som gör det möjligt att fastställa att en person har tillräcklig anknytning till en regim.<sup>384</sup> En liknande bedömning gjordes i målet *Akhras*.<sup>385</sup>

---

<sup>378</sup> Förslag till avgörande av Generaladvokat Mengozzi i C-376/10 P *Pye Phyoy Tay Za mot rådet*, EU:C:2011:786, p. 56-57. Se även Cameron 2015, s. 344.

<sup>379</sup> C-376/10 P *Pye Phyoy Tay Za mot rådet m.fl.*, EU:C:2012:138 (fortsättningsvis *Tay Za*), p. 70-72. Se även Wimmer 2013, s. 1125.

<sup>380</sup> Rådets beslut 2010/656/Gusp om förlängning av restriktiva åtgärder mot Elfenbenskusten samt rådets förordning (EU) nr 25/2011 av den 13 juni 2011 om ändring av förordning (EG) nr 560/2005 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter mot bakgrund av situationen i Elfenbenskusten.

<sup>381</sup> C-417/11 P *Rådet mot Nadiany Bamba*, EU:C:2012:718 (fortsättningsvis *Bamba*), p. 78, 81 och 85.

<sup>382</sup> Wimmer 2013, s. 1131

<sup>383</sup> Se rådets beslut 2011/782/Gusp av den 1 december 2011 om restriktiva åtgärder mot Syrien och om upphävande av beslut 2011/273/Gusp och rådets förordning (EU) nr 36/2012 av den 18 januari 2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien och om upphävande av förordning (EU) nr 442/2011.

<sup>384</sup> C-605/13 P *Anouba mot rådet*, EU:C:2015:248, p. 41-52 samt C-630/13 P *Anouba mot rådet*, EU:C:2015:247.

<sup>385</sup> C-193/15 P *Akhras mot rådet*, EU:C:2016:219, p. 82-84.

EU:s sanktioner mot Egypten antogs efter den så kallade arabiska våren. De riktar sig framförallt mot personer som har ansetts ansvariga för förskingring av statliga tillgångar.<sup>386</sup> I målet *Ezz* förde en av de utpekade personerna ogiltighetstalan mot sanktionerna och åberopade skyddet för grundläggande rättigheter till stöd för sin talan. EU-domstolen ansåg dock att varken rätten till försvar, rätten till effektivt domstolsskydd, äganderätten eller näringsfriheten hade åsidosatts. Sanktionerna var därför giltiga.<sup>387</sup> Domen har fått utstå viss kritik.<sup>388</sup>

Högt uppsatta tjänstemän i regimer blir ofta föremål för sanktioner. I målet *Ipatau* hade tillgångar till ordföranden i Vitrysslands centrala valkommission frusits mot bakgrund av oegentligheter vid presidentvalet 2010. EU-domstolen ansåg att det fanns skäl för sanktionerna och att de inte varit oförenliga med klagandens rätt till försvar.<sup>389</sup> Målet *Tomana* rörde ett antal högt uppsatta tjänstemän i Zimbabwe. Klagandena hade listats för att de ansågs underminera demokratin och respekten för mänskliga rättigheter i Zimbabwe. EU-domstolen ansåg att högt uppsatta tjänstemän inom statsförvaltningen får anses ha en nära koppling till landets regering om de inte uttryckligen offentligt har avfärdat regeringens politik. Att förordningar hänvisar till deras ställning är därför inte oförenligt med rådets motiveringskyldighet och de aktuella rättsakterna var giltiga.<sup>390</sup>

Även stats- och regeringschefer i tredje länder listas vanligtvis i EU:s sanktionsförordningar.<sup>391</sup> Mål om ogiltigförklaring från sådana mottagares sida har ännu inte prövats av EU-domstolen.<sup>392</sup> Tribunalen har dock nyligen prövat en talan om ogiltigförklaring av Ukrainas före detta president. Till stöd för sin talan åberopades bland annat att sanktionerna inneburit ett åsidosättande av rätten till försvar, rätten till effektivt domstolsskydd och egendomsskyddet. Tribunalen ogillade dock samtliga av dessa invändningar och ansåg att sanktionerna var giltiga.<sup>393</sup> Domen har överklagats och väntar på avgörande i EU-domstolen.

---

<sup>386</sup> Se rådets beslut 2011/172/Gusp av den 21 mars om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Egypten.

<sup>387</sup> C-220/14 P *Ezz m.fl. mot rådet*, EU:C:2015:147, p. 106, 113 och 114.

<sup>388</sup> Crosby, Scott, "The Ezz Case: Some Critical Observations – Case T-256/11 and on Appeal Case C-220/14 P", *NJECL*, Vol. 6, Issue 3, 2015, s. 316ff.

<sup>389</sup> C-535/14 P *Ipatau mot rådet*, EU:C:2015:407, p.27, 29 och 60.

<sup>390</sup> C-330/15 P *Tomana m.fl. mot rådet och kommissionen*, EU:C:2016:601, p. 84.

<sup>391</sup> Angående hur detta förhåller sig till folkrättsliga regler om immunitet, se Moisenko, Anton och Hufnagel, Saskia, "Targeted Sanctions, Crimes and State Sovereignty", *NJECL*, Vol. 6, Issue 3, 2015, s. 367ff.

<sup>392</sup> En talan som väckts av Elfenbenskustens före detta president Laurent Gbagbo avvisades då den kommit in för sent, se C-478/11 P – C-482/11 P *Gbagbo m.fl. mot rådet*, EU:C:2013:258.

<sup>393</sup> T-346/14 *Yanukovych mot rådet*, EU:T:2016:497, p. 73 och 170.

## 4.4.2 *Bank Melli* och företag med påstådda kopplingar till regimer

Även företag och andra juridiska personer med kopplingar till regimer i tredje länder blir ofta föremål för EU:s sanktioner. Detta kan både innefatta privata företag som utför uppdrag åt en regims vägnar eller statliga företag som fungerar som statliga organ. I målet *Fulmen och Mahmoudian* valde EU-domstolen att ogiltigförklara sanktioner mot ett privat företag som påstått ha installerat elektrisk utrustning på en kärnteknisk anläggning i Iran. Eftersom rådet inte styrkt påståendet med någon bevisning ansåg EU-domstolen att klagandena saknat möjlighet att försvara sig.<sup>394</sup>

Ett stort antal statligt ägda företag har också valt att föra ogiltighetstalan mot sanktioner inför EU-domstolen. I *Bank Melli* prövade EU-domstolen giltigheten av sanktioner mot Iran som drabbat en statsägd bank. Banken hade väckt ogiltighetstalan mot sanktionerna med åberopande av rätten till skydd för egendom. EU-domstolen ansåg sig inte vara tvingad att ta ställning till frågan om en statsägd enhet kan åberopa rätten till skydd för egendom. Istället nöjde sig domstolen med att konstatera att varken äganderätten eller näringsfriheten är absoluta utan kan inskränkas med hänsyn till de allmänintressen som EU eftersträvar. Upprätthållandet av internationell fred och säkerhet är ett sådant allmänintresse och sanktionerna ansågs giltiga.<sup>395</sup>

I det senare målet *Kala Naft* gjorde rådet och kommissionen invändningen att ett företag som ägs av en stat utgör en förlängning av den statens regering och därför inte äger rätt att åberopa grundläggande rättigheter.<sup>396</sup> I sitt förslag till avgörande påpekade dock generaladvokat Bot att stadgan skyddar rättigheter i förhållande till *var och en*. Detta borde enligt Bot även innefatta juridiska personer som kan hänföras till stater. Bot ansåg att både egendomsskyddet och de processuella rättigheterna i EU-stadgan var tillämpliga.<sup>397</sup> EU-domstolens konstaterade endast kortfattat att *Kala Naft* hade rätt att angripa sanktionerna inför unionsdomstolarna. Eftersom argumentet om att statliga organ inte kunde åberopa grundläggande rättigheter framförts för sent i processen avvisade dock EU-domstolen argumentet av processuella skäl.<sup>398</sup> Vid prövningen i sak ansåg EU-domstolen varken att rätten till försvar, rätten till effektivt domstolsskydd eller äganderätten hade åsidosatts.<sup>399</sup>

Frågan om i vilken utsträckning statliga företag kan åtnjuta skydd för grundläggande rättigheter kom upp på nytt i målet *Bank Mellat*. Klaganden i

---

<sup>394</sup> C-280/12 P *Rådet mot Fulmen och Mahmoudian*, EU:C:2013:775, p. 79-80.

<sup>395</sup> C-584/09 *Bank Melli Iran mot rådet*, EU:C:2011:735, p. 113-118.

<sup>396</sup> C-348/12 P *Rådet mot Manufacturing Support och Procurement Kala Naft Co*, EU:C:2013:776 (fortsättningsvis *Kala Naft*), p. 47.

<sup>397</sup> Förslag till avgörande av generaladvokat Bot i C-348/12 P *Rådet mot Manufacturing Support och Procurement Kala Naft Co*, EU:C:2013:470, p. 67-68.

<sup>398</sup> *Kala Naft*, p. 51-52.

<sup>399</sup> *Kala Naft*, p. 103-106 och 119-127.

målet var en bank som i sin helhet ägdes av den iranska staten och vars tillgångar frysts. Tribunalen ogiltigförklarade den aktuella förordningen då rådet ansågs ha åsidosatt bankens rätt till försvar och rätt till effektivt domstolsskydd.<sup>400</sup> I sitt överklagande invände rådet återigen att ett statligt ägt företag inte kunde åtnjuta skydd för grundläggande rättigheter mot bakgrund av artikel 34 i Europakonventionen.<sup>401</sup> Denna uppfattning delades dock inte av generaladvokat Sharpston i hennes förslag till avgörande. Sharpston menade att artikel 34 i Europakonventionen saknade betydelse eftersom det var en processuell bestämmelse som avsåg förfarandet i Europadomstolen och inte återspeglade en allmän princip som även var tillämplig i unionsrätten. Det fanns alltså inget hinder mot att tillämpa grundläggande rättigheter i förhållande till banken.<sup>402</sup> EU-domstolen ansåg att rätten till försvar och rätten till effektivt domstolsskydd kan åberopas av varje fysisk eller juridisk person som väckt ogiltighetstalan. Rådets invändning avvisades därför och sanktionerna bedömdes vara ogiltiga.<sup>403</sup> Samma bedömning gjordes i målet *Bank Saderat*.<sup>404</sup>

I andra mål har EU-domstolen varit mer restriktiv. Målet *National Iranian Oil Company* rörde också sanktioner mot ett statligt ägt företag. EU-domstolen påpekade att frysning av tillgångar visserligen innebär en betydande negativ påverkan på företagets grundläggande rättigheter. EU-domstolen ansåg dock att de aktuella rättsakterna var giltiga mot bakgrund av de allmänintressen sanktionerna tillgodoser.<sup>405</sup> Även i *Central Bank of Iran* ansågs intresset av att upprätthålla internationell fred och säkerhet väga tyngre än den iranska centralbankens rätt till skydd för egendom och för sitt anseende.<sup>406</sup> I *Europäisch-Iranische Handelsbank* åberopade en bank även rätten till skydd för berättigade förväntningar. EU-domstolen ansåg dock att sanktionslagstiftningen ifråga var tillräckligt tydlig och förutsebar för att tillgodose rätten till skydd för berättigade förväntningar.<sup>407</sup>

Det pågående målet *Rosneft* rör EU:s sanktioner mot Ryssland.<sup>408</sup> Klaganden i målet är ett oljebolag som delvis ägs av ryska staten. Bolaget menar att sanktionerna är ogiltiga, bland annat med hänsyn till bolagets rätt till försvar, rätt till effektivt domstolsskydd, äganderätt och näringsfrihet. Generaladvokat Wathelet har i sitt förslag till avgörande påpekat att de grundläggande rättigheter som är berörda kan begränsas med hänsyn till de allmänintressen som unionen eftersträvar. Wathelet påpekade vidare att

---

<sup>400</sup> T-496/10 *Bank Mellat mot rådet och kommissionen*, EU:T:2013:39, p. 85, 105 och 140. För kritik, se Lebeck 2013, s. 311.

<sup>401</sup> C-176/13 P *Rådet m.fl. mot Bank Mellat*, EU:C:2016:96 (fortsättningsvis *Bank Mellat*), p. 44.

<sup>402</sup> Förslag till avgörande av generaladvokat Sharpston i C-176/13 P *Rådet mot Bank Mellat*, EU:C:2015:130, p. 43-44.

<sup>403</sup> *Bank Mellat*, p. 52 och 129.

<sup>404</sup> C-200/13 P *Rådet mot Bank Saderat*, EU:C:2016:284, p. 49-50.

<sup>405</sup> C-449/14 P *National Iranian Oil Company mot rådet och kommissionen*, EU:C:2016:128 p. 53-67.

<sup>406</sup> C-266/15 P *Central Bank of Iran mot rådet*, EU:C:2016:208, p. 53-54.

<sup>407</sup> C-585/13 P *Europäisch-Iranische Handelsbank mot rådet*, EU:C:2015:145, p. 95-98.

<sup>408</sup> Rådets förordning (EU) nr 833/2014 av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina.



sanktioner per definition har en negativ inverkan på äganderätten och näringsfriheten för de som omfattas av sanktionerna. Med hänsyn till syftet med sanktionerna kunde Rosnefts grundläggande rättigheter inte anses utgöra en grund för ogiltighet.<sup>409</sup> I skrivande stund är målet ännu inte avgjort av EU-domstolen.

### 4.4.3 *Al-Dulimi* – Europadomstolen går sin egen väg?

Även Europadomstolen har i ett mål fått tillfälle att pröva riktade sanktioner mot personer med kopplingar till en regim. Målet *Al-Dulimi* rörde den irakiska medborgaren Khalaf Al-Dulimi och det företag registrerat i Panama i vilket Al-Dulimi var verkställande direktör. Under Saddam Husseins regering var Al-Dulimi anställd som ekonomichef för den irakiska säkerhets tjänsten. Efter att Irak invaderat Kuwait år 1990 införde FN:s säkerhetsråd sanktioner vilka bland annat omfattade frysning av tillgångar som tillhörde Al-Dulimi och hans företag.<sup>410</sup> Klagandena vände sig till Europadomstolen som först avgjorde målet i en kammare. Kammaren tillämpade den ovan beskrivna *Bosphorus*-presumtionen<sup>411</sup> i förhållande till FN och fann att det saknades ett skydd som motsvarade Europakonventionens. Därför förelåg en kränkning av artikel 6.<sup>412</sup> Detta avgörande har fått utstå kritik för att inte ta ställning till frågan om FN-stadgans företräde framför andra internationella överenskommelser och för att ha en konfrontativ inställning till säkerhetsrådet.<sup>413</sup>

Schweiz begärde därefter omprövning av Europadomstolen i stor sammansättning som meddelade dom i juni 2016. Med ett liknande resonemang som i *Nada* kom Europadomstolen fram till att Schweiz inte hade haft en reell konflikt mellan sina skyldigheter enligt FN-stadgan respektive Europakonventionen. Detta berodde på att säkerhetsrådets resolution inte uttryckligen uteslutit rättslig överprövning av frysningsåtgärderna.<sup>414</sup> Flera domare var dock skiljaktiga i denna tolkning eftersom resolutionen stadgade att frysning skulle ske utan dröjsmål.<sup>415</sup>

---

<sup>409</sup> Förslag till avgörande av generaladvokat Wathelet i C-72/15 *Rosneft*, EU:C:2016:381, p. 201-204.

<sup>410</sup> FN:s säkerhetsråds resolution 1483 (2003).

<sup>411</sup> Se avsnitt 4.2.1.

<sup>412</sup> *Al-Dulimi and Monatana Management Inc. v. Switzerland*, no. 5809/08, 26 november 2013, para. 134-135. Se vidare Hollenberg, Stephan, ”The Diverging Approaches of the European Court of Human Rights in the Cases of *Nada* and *Al-Dulimi*”, *ICLQ*, Vol. 64, 2015, s. 445ff. samt Danelius 2015, s. 48.

<sup>413</sup> Savarian, Arman, ”Splitting the Baby – Incidental Review of United Nations Security Council Resolutions by the European Court of Human Rights”, *IOLR*, nr 12, 2015, s. 197 samt Hollenberg 2015, s. 459.

<sup>414</sup> *Al-Dulimi*, para. 148-149.

<sup>415</sup> Tolkningsen ansågs oförenlig med den gängse meningen av resolutionens lydelse samt med dess ändamål och syfte. Se *concurring opinion* av domarna Pinto de Albuquerque, Hajiyev, Pejchal och Dedov, para. 9, samt *dissenting opinion* av domaren Nussberger. Jfr artikel 31 (1) i Wienkonventionen om traktaträtten och Linderfalk 2007, s. 61ff och 203ff.

Majoriteten i Europadomstolen ansåg vidare att Schweiz hade haft en skyldighet enligt artikel 6 i Europakonventionen att säkerställa att listningen inte hade skett godtyckligt. Klagandena skulle åtminstone fått en genuin möjlighet att föra fram bevis till en domstol, som hade kunnat avgöra om listningen hade skett godtyckligt eller inte.<sup>416</sup> Till skillnad från i *Nada* hade klagandena i *Al-Dulimi* inte fört fram några argument som antydde att de inte borde omfattats av sanktionerna. Detta gjorde dock ingen skillnad för Europadomstolens prövning eftersom de schweiziska myndigheterna inte heller tagit hänsyn till sådana invändningar. Vid en samlad bedömning ansåg Europadomstolen att klagandena hade saknat en rätt till domstolsprövning och att det därför förelåg en kränkning av artikel 6 i Europakonventionen.<sup>417</sup> Europadomstolen uppmärksammade att det hade skett vissa förbättringar av procedurerna inom FN. Domstolen ansåg dock inte att dessa kunde ersätta den rättsliga prövning som krävs av Europakonventionen.<sup>418</sup> Att en prövning endast ska behöva bestå av en bedömning av om listningen varit godtycklig kan förmodligen sägas vara en annorlunda standard, än den ”i princip fullständiga prövning” som EU-domstolen fastslagit i *Kadi II*.<sup>419</sup> Genom avgörandet i *Al-Dulimi* har Europadomstolen alltså delvis gått sin egen väg.<sup>420</sup>

---

<sup>416</sup> *Al-Dulimi*, para. 151. Se vidare Peters, Anne, ”The New Arbitrariness and Competing Constitutionalisms: Remarks on ECtHR Grand Chamber *Al-Dulimi*”, *EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 30 juni 2016.

<sup>417</sup> *Al-Dulimi*, para. 150-152.

<sup>418</sup> *Al-Dulimi*, para. 153.

<sup>419</sup> Domarna Pinto de Albuquerque, Hajiyevev, Pejchal och Dedov menar dock att nivån ligger mycket nära EU-domstolens resonemang i *Kadi II*, se para. 50 i deras *concurring opinion*.

<sup>420</sup> Jfr Kruse, Anders, ”Vad innebär egentligen rätten till effektiv domstolsprövning?”, *ERT*, nr 4, 2016, s. 775f. samt Peters 2016.

# 5 Riktade sanktioner och skyddet för grundläggande rättigheter

## 5.1 Riktade sanktioners förenlighet med grundläggande rättigheter

### 5.1.1 Allmänt

Internationella sanktioner som utrikes- och säkerhetspolitiskt verktyg har genomgått omfattande förändringar under de senaste årtiondena. Utvecklingen från breda mellanstatliga handelsembargon till riktade sanktioner mot fysiska och juridiska personer har inneburit minskade negativa konsekvenser för civilbefolkningen i de stater som utsätts för sanktioner. Samtidigt har utvecklingen lett till att enskilda individer blir föremål för mycket ingripande åtgärder. Särskilt när riktade sanktioner började användas mot individer med misstänkta kopplingar till terrorism fick detta verktyg utstå kritik för sitt förhållande till grundläggande rättigheter. Flera olika parter, däribland den svenska regeringen, har varit drivande i arbetet med att förbättra sanktionsinstrumentets rättssäkerhet. Flera reformer har genomförts och fortsatta förändringar är förmodligen att vänta. Sveriges kommande plats i FN:s säkerhetsråd kan komma att bidra till denna utveckling.

Den här uppsatsen syftar till att analysera och systematisera hur EU-domstolen och Europadomstolen har bedömt riktade sanktioners förenlighet med grundläggande rättigheter. Uppsatsens första frågeställning rör hur EU-domstolen och Europadomstolen har bedömt riktade sanktioners förenlighet med det europeiska skyddet för grundläggande rättigheter.

EU-domstolen har, sedan *PMOI* och *Kadi*-målen, bedömt att riktade sanktioner kan åsidosätta grundläggande rättigheter och har därför i flera fall ogiltigförklarat förordningar som implementerar sanktioner. Att Europadomstolen i princip är av samma uppfattning framgick i målet *Nada* och har nyligen bekräftats i *Al-Dulimi*. Resolutioner från FN:s säkerhetsråd har visserligen folkrättsligt företräde framför andra internationella överenskommelser enligt artikel 103 i FN-stadgan. Varken EU-domstolen eller Europadomstolen har dock sett detta som ett oöverstigligt hinder för att konstatera kränkningar av grundläggande rättigheter, även om sanktioner implementerar en resolution från FN:s säkerhetsråd. Användningen av riktade sanktioner utgör dock inte per definition en kränkning av det europeiska rättighetsskyddet. Det ska hållas i åtanke att EU-domstolen har ogillat ett stort antal av de mål som nått Luxemburg under de senaste åren.

## 5.1.2 Olika typer av rättigheter

Vilka rättigheter är det då fråga om? I de fall där EU-domstolen har ansett att EU:s sanktionsförordningar har åsidosatt grundläggande rättigheter har det vanligtvis rört sig om processuella rättigheter såsom rätten till försvar enligt artikel 41 eller rätten till effektivt domstolsskydd enligt artikel 47 i EU-stadgan. EU-domstolen har ansett att sanktionsförordningar varit oförenliga med processuella rättigheter i mål som *PMOI*, *Kadi I* och *Kadi II*, *Hassan och Ayadi*, *Bank Saderat*, *Bank Mellat* och *Fulmen*. Europadomstolen har hittills funnit kränkningar av processuella rättigheter i målet *Nada* vad avser rätten till effektivt rättsmedel enligt artikel 13 och i *Al-Dulimi* vad avser rätten till rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen. Det är också främst bristen på rättssäkerhet och de begränsade möjligheterna till rättslig överprövning som gjort att sanktionsregimer har fått utstå kritik i doktrin.

Att domstolarna anser att egendomsskyddet har åsidosatts genom användningen av riktade sanktioner är mer ovanligt. Frysning av tillgångar innebär visserligen ett ingrepp i egendomsskyddet men mot bakgrund av de långtgående möjligheter som finns för att begränsa äganderätten har användningen i regel ansetts förenlig med rättighetsskyddet. EU-domstolen har dock bedömt att egendomsskyddet har åsidosatts i målen *Kadi I* och *II* samt i *Hassan och Ayadi*. Än så länge finns inget avgörande från Europadomstolen där frysning av tillgångar har ansetts utgöra en kränkning av egendomsskyddet enligt artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll. I *Bosphorus* åberopades visserligen denna artikel av klaganden. Eftersom EU-domstolen tidigare ansett att åtgärderna varit förenliga med EU-rätten bedömde dock Europadomstolen att de också var förenliga med Europakonventionen mot bakgrund av presumtionen om att EU-rätten har ett skydd för grundläggande rättigheter som motsvarar Europakonventionen. Det återstår att se om Europadomstolen framöver, i likhet med EU-domstolen, också kommer att bedöma att riktade sanktioner kan utgöra oproportionerliga inskränkningar av egendomsskyddet.

Vad gäller rätten till privatliv fastslog Europadomstolen i målet *Nada* att en kränkning av artikel 8 i Europakonventionen skett på grund av riktade sanktioner i form av reserestriktioner. EU-domstolen har vid flera tillfällen påpekat att riktade sanktioner innebär en omskakning av mottagarnas yrkes- och familjeliv samt en offentlig vanära och misstro. Även om det har åberopats i flera mål har dock EU-domstolen, till skillnad från Europadomstolen, ännu inte ansett att riktade sanktioner varit oförenliga med rätten till privatliv.

## 5.1.3 Två domstolar, en röst?

Uppsatsen syftar också till att jämföra de bedömningar som gjorts av EU-domstolen respektive Europadomstolen. I Europa finns alltså två domstolar som bär ansvar för att upprätthålla skyddet för grundläggande rättigheter.

Domstolarnas bitvis överlappande behörighet innebär en risk för motstridig rättstillämpning.

Inom området för riktade sanktioner har de båda domstolarna i stora drag agerat på ett liknande sätt. Båda domstolarna har ansett att riktade sanktioner kan kränka grundläggande rättigheter, i synnerhet processuella sådana. Domstolarna har också hänvisat till varandras praxis för att stödja sina resonemang. I doktrinen har förhållandet mellan domstolarna beskrivits i termer av judiciell dialog, harmonisk interaktion och att de båda står enade i sin kritik av FN:s säkerhetsråds sanktionsregimer. EU-domstolen kan sägas ha varit först ute med att kritisera riktade sanktioner i *Kadi* och Europadomstolen har i viss utsträckning inspirerats av och följt EU-domstolens exempel genom avgörandet i *Nada*.

De båda domstolarnas praxis är emellertid inte identisk. En skillnad ligger i tillvägagångssättet för hur man bedömer sanktioner som har sin grund i säkerhetsrådets resolutioner. I *Kadi I* tillämpade EU-domstolen ett strikt dualistiskt förhållningsätt då domstolen ansåg att EU-rättens autonomi inte påverkas av att FN-stadgan och säkerhetsrådets resolutioner har företrädde framför andra internationella överenskommelser. Detta förhållningssätt kan kontrasteras av Europadomstolen som i både *Nada* och *Al-Dulimi* istället valt att tolka säkerhetsrådsresolutionerna på ett sätt som harmoniserar dem med Europakonventionen.

En annan skillnad ligger i vilken måttstock som ska användas för den rättsliga prövningen av sanktioner. EU-domstolen har fastställt att en fullständig prövning i förhållande till de grundläggande rättigheterna alltid måste göras av unionsdomstolarna. Europadomstolen tycks ha valt en mer försiktig inställning när domstolen i *Al-Dulimi* fastslog att en prövning av om listningen varit godtycklig eller inte ska göras. Denna potentiella diskrepans kan ha flera orsaker. Dels erbjuder EU-stadgan ett mer långtgående processuellt skydd i artikel 47 jämfört med Europakonventionens artikel 6 och 13.<sup>421</sup> En annan anledning kan vara att Europadomstolen generellt anses vara mer benägen att ta hänsyn till den allmänna folkrätten medan EU-domstolen har en tydligare dualistisk inställning.

Europadomstolen har varit öppen för att pröva FN:s sanktioner när de implementerats av en konventionsstat som inte är medlem i EU. Både *Nada* och *Al-Dulimi* var klagomål mot Schweiz, som inte är en av EU:s medlemsstater. Däremot har Europadomstolen inte varit beredd att göra samma prövning om sanktionerna har implementerats inom EU, såsom fallet var i målet *Bosphorus* vilket riktade sig mot EU-medlemsstaten Irland. Detta på grund av att EU presumeras ha ett skydd för grundläggande rättigheter som motsvarar Europakonventionen. Det nyligen avgjorda målet *Avotiņš* visar att presumtionen om motsvarande skydd fortfarande gäller i relation till EU. Europadomstolen skulle därför sannolikt även idag bedöma mål om riktade sanktioner från EU:s sida på ett liknande återhållsamt sätt

---

<sup>421</sup> Se avsnitt 3.2.3.

som domstolen gjorde i *Bosphorus*. En stat som, likt Storbritannien, har för avsikt att lämna EU kan alltså förvänta sig en mer ingående prövning i Europadomstolen av hur man använder riktade sanktioner.

När EU har anslutit sig till Europakonventionen kommer presumtionen om motsvarande skydd troligtvis inte längre att gälla.<sup>422</sup> Mål om EU:s riktade sanktioner kommer att kunna prövas av Europadomstolen utan hänsyn till någon presumtion. Ett klagomål kommer då även att kunna riktas direkt mot EU. Om Europadomstolen även då kommer visa lika stor respekt för EU-domstolens bedömning som man gjorde i *Bosphorus* återstår att se.

## 5.2 Olika typer av mottagare

### 5.2.1 Sanktioner mot terrorism och sanktioner mot regimer

Uppsatsens andra frågeställning rör frågan om bedömningen av riktade sanktioners förenlighet med grundläggande rättigheter skiljer sig åt beroende på vilken typ av mottagare som sanktionerna riktar sig mot. I doktrinen är det en vanligt förekommande ståndpunkt att sanktioner mot terrorism är mer problematiska ur människorättssynpunkt än sanktioner mot regimer.<sup>423</sup> Anledning beskrivs som att sanktioner mot regimer har en mer politisk och mindre straffrättsliknande karaktär. Detta synsätt återspeglas också av det faktum att reformerna av procedurerna på FN-nivå har lett till skapandet av en ombudsman för FN:s sanktioner mot terrorism men att det saknas en sådan ombudsman för sanktioner mot regimer.<sup>424</sup>

Hur ser då bedömningen ut i europeisk praxis? Det kan konstateras att det först var sanktioner mot terrorism som domstolarna ansåg vara oförenliga med grundläggande rättigheter. Detta gäller både EU-domstolen i *Kadi* och *PMOI* samt Europadomstolen i *Nada*. I tidigare praxis om sanktioner mot regimer märks exempelvis *Bosphorus* där varken EU-domstolen eller Europadomstolen ansåg att sanktioner utgjorde en kränkning av grundläggande rättigheter. När riktade sanktioner började användas som ett verktyg i det så kallade kriget mot terrorismen reagerade emellertid många i doktrinen. Det påpekades att sanktioner kommit att påminna om straffprocessuella tvångsmedel men att de saknade grundläggande rättssäkerhetsgarantier. Till en början var visserligen EU-domstolen relativt obenägen att ogiltigförklara sanktioner mot terrorism på grund av grundläggande rättigheter i mål som *Segi*, *Gestorias*, *PKK* och *KNK* samt *Sison*. Denna inställning förändrades dock i och med *PMOI* och *Kadi*-målen. Även efter avgörandena i *Kadi* har sanktioner mot terrorism bedömts vara oförenliga med grundläggande rättigheter i flera fall. EU-domstolens avgörande i *Kadi* tycks också ha inspirerat Europadomstolen syn på sanktioner mot terrorism i *Nada*.

---

<sup>422</sup> Se avsnitt 3.1.

<sup>423</sup> Se avsnitt 3.3.1.

<sup>424</sup> Se avsnitt 2.2.1.

Efter de inledande avgörandena om sanktioner mot terrorism har praxis utvecklats till att även pröva sanktioner mot regimer i förhållande till grundläggande rättigheter. Inledningsvis ansåg visserligen tribunalen i *Tay Za* att rätten till försvar inte var tillämplig ifråga om sanktioner mot personer med kopplingar till regimer. Detta synsätt fick dock inte genomslag i högre instans. EU-domstolen har efter avgörandena i *Tay Za* och *Bamba* varit tydlig med att även sanktioner mot regimer ska kunna prövas i förhållande till grundläggande rättigheter. Även Europadomstolen har i det nyligen avgjorda målet *Al-Dulimi* ansett att riktade sanktioner mot personer med kopplingar till en regim varit oförenliga med Europakonventionen.

Det tycks med andra ord inte finnas någon avgörande skillnad mellan sanktioner mot terrorism och sanktioner mot regimer enligt EU-domstolen och Europadomstolen. Båda typerna av sanktioner är ingripande åtgärder och har i domstolarnas praxis bedömts kunna åsidosätta grundläggande rättigheter. Målen som rör sanktioner mot terrorism har blivit färre på senare år i jämförelse med målen som rör regimer. Det innebär dock inte att procedurerna kring listning har förbättrats på ett sådant sätt att de numera är oproblematiska i förhållande till grundläggande rättigheter. De föreslagna ogiltigförklaringarna i de pågående målen *Hamas* och *LTTE* indikerar att det fortfarande finns problem i hur EU går tillväga i sina sanktioner mot terrorism.

## 5.2.2 Fysiska och juridiska personer som mottagare av riktade sanktioner

Som redogjorts för ovan, riktar sig sanktioner både mot individer och mot juridiska personer, såsom organisationer eller företag. Även om grundläggande rättigheter enligt både Europakonventionen och EU-stadgan i första hand skyddar fysiska personer har vissa rättigheter kommit att omfatta även juridiska personer. Detta gäller i synnerhet egendomsskyddet och processuella rättigheter, vilka är högst relevanta vid prövningen av riktade sanktioner. Det har visserligen uppfattats som kontroversiellt att låta företag och andra juridiska personer skyddas av rättighetsinstrument. Både EU-domstolen och Europadomstolen är emellertid beredda att tillämpa egendomsskyddet och processuella rättigheter på juridiska personer.

EU-domstolen anses ofta vara mer benägen att tillerkänna grundläggande rättigheter för kommersiella aktörer än Europadomstolen.<sup>425</sup> På området riktade sanktioner har dock kommersiella företag kunnat nå framgång i båda domstolarna. EU-domstolen har i mål som *Fulmen*, *Bank Mellat* och *Bank Saderat* bedömt att riktade sanktioner som drabbat företag varit oförenliga med rätten till försvar och rätten till effektivt domstolsskydd. Europadomstolen har även bedömt att ett företags rätt till rättvis rättegång har kränkts i *Al-Dulimi*.

---

<sup>425</sup> Se avsnitt 3.3.2.

Vad gäller rätten till privatliv är det inte helt tydligt under vilka förutsättningar den framgångsrikt kan åberopas av juridiska personer. Det har visserligen åberopats att riktade sanktioner påverkar företags rykte på ett sätt som åsidosätter dess rätt till privatliv. Enligt tidigare praxis från de båda domstolarna kan rätten till privatliv i viss utsträckning vara tillämplig på juridiska personer. Varken EU-domstolen eller Europadomstolen har dock ansett att artikel 8 i Europakonventionen eller artikel 7 i EU-stadgan har åsidosatts på grund av riktade sanktioner mot en juridisk person. Det kan vidare konstateras att den enda formen av riktade sanktioner som än så länge bedömts vara oförenlig med rätten till privatliv, nämligen reserestriktioner i *Nada*, inte kan riktas mot juridiska personer.<sup>426</sup>

### 5.2.3 Statliga och icke-statliga aktörer som mottagare av riktade sanktioner

Riktade sanktioner har alltså i hög utsträckning kommit att användas mot icke-statliga aktörer såsom individer, organisationer eller privata företag. Även om breda sanktioner mot hela stater har blivit ovanligt, används fortfarande riktade sanktioner mot statligt ägda företag.

En skillnad mellan EU-domstolen och Europadomstolen verkar vara synen på i vilken utsträckning juridiska personer som kan hänföras till stater, kan åtnjuta skydd för grundläggande rättigheter. Statligt ägda företag som inte är fristående i förhållande till stater saknar klagorätt inför Europadomstolen enligt artikel 34 i Europakonventionen. Detta gäller även när ett företags intressen anses sammanfalla med statens intressen.<sup>427</sup> Klagomål från statliga sanktionslistade företag har visserligen inte framförts men skulle sannolikt avvisas av Europadomstolen.

Någon bestämmelse som motsvarar artikel 34 i Europakonventionen saknas emellertid i EU-stadgan. EU-domstolen tycks vara av uppfattningen att artikel 34 i Europakonventionen endast är en processuell bestämmelse som saknar betydelse för EU-stadgans rättighetsskydd. I processer inför EU-domstolen har rådet och kommissionen i flera mål ändå invänt att juridiska personer som kan hänföras till stater i tredje länder inte ska kunna åberopa skydd för grundläggande rättigheter. Hittills har EU-domstolen inte visat någon större acceptans för det argumentet i mål som *Kala Naft*, *Bank Mellat* eller *Bank Saderat*. I *Kala Naft* ansågs sanktionerna förenliga med EU-stadgan men i målen *Bank Mellat* och *Bank Saderat* ogiltigförklarades sanktioner mot statligt ägda banker för att de åsidosatt grundläggande rättigheter. Vilken bedömning EU-domstolen kommer att göra i *Rosneft* återstår att se.

---

<sup>426</sup> Jfr avsnitt 2.3.2.

<sup>427</sup> Se avsnitt 3.3.3.



## 5.3 Rättigheter för var och en?

### 5.3.1 Processföring med stöd av grundläggande rättigheter

Den tredje frågeställningen i uppsatsen rör frågan om det finns anledning att begränsa tillämpningen av rättighetsskyddet avseende vissa typer av mottagare. Det kan konstateras att processföring mot riktade sanktioner med stöd av grundläggande rättigheter har blivit ett vanligt förekommande fenomen. I åtskilliga mål inför både EU-domstolen och Europadomstolen har skyddet för grundläggande rättigheter använts som ett argument för att kritisera användningen av riktade sanktioner.

Kritiken mot riktade sanktioner har framförallt handlat om situationen för de individer som utsätts för sanktioner på grund misstänkta kopplingar till terrorism. Invändningar ur människorättssynpunkt mot att sanktioner används som påtryckningsmedel mot statligt ägda banker eller oljebolag i tredje länder har lyst med sin frånvaro i doktrinen. Likväl har ett stort antal sådana aktörer vänt sig till europeiska domstolar med argumentation som bygger på skyddet för grundläggande rättigheter. Detta kan ses i ljuset av utvecklingen att fler och fler intressen tenderar att formuleras i termer av rättigheter och att fler och fler aktörer åberopar grundläggande rättigheter av både juridiska och politiska skäl.<sup>428</sup>

I många fall har rättighetsargumentation också varit ett mycket effektivt verktyg och lett till att EU-domstolen ogiltigförklarat EU:s sanktionsförordningar. Grundläggande rättigheter har alltså, för att använda Dworkins uttryck, trumfat EU:s och FN:s sanktionsregimer i flera fall. Koskenniemis ståndpunkt om att institutionaliseringen av rättigheter marginaliserar intressen som inte kan formuleras i termer av rättigheter kan enligt min mening också överföras på frågan om riktade sanktioner.<sup>429</sup> Intresset av internationell fred och säkerhet, som sanktionerna syftar till att tillgodose, är svårare att formulera i termer av rättigheter. Därför har det intresset fått ge vika till förmån för skyddet för grundläggande rättigheter.

De europeiska domstolarna verkar inte anse att det finns någon avgörande skillnad mellan olika typer av mottagare. EU-domstolen är relativt benägen att ogiltigförklara sanktionsförordningar oavsett om det rör sig om sanktioner mot terrorism eller mot regimer, mot fysiska eller juridiska personer och mot statliga eller privata aktörer. En liknande inställning återspeglas åtminstone delvis i Europadomstolens praxis. Vissa menar att EU-domstolen saknar en koherent inställning till var gränsen går för vem som kan åberopa grundläggande rättigheter.<sup>430</sup> Jag menar att denna tendens också återspeglas i domstolens praxis om riktade sanktioner. Utvecklingen kring riktade sanktioner kan därför, enligt min mening, sägas stämma passa

---

<sup>428</sup> Se avsnitt 1.4.

<sup>429</sup> Jfr avsnitt 1.4.

<sup>430</sup> Jfr avsnitt 3.3.2.

in i den generella utvecklingen av rättighetsinflation som synts i andra delar av rättslivet.

### **5.3.2 Grundläggande rättigheter och staters suveränitet**

Utvecklingen från breda till riktade sanktioner innebar alltså att sanktioner kom att drabba enskilda individer istället för hela stater. Helt och hållet har emellertid inte den mellanstatliga karaktären av sanktionsinstrumentet försvunnit. Sanktioner används alltjämt av sändande stater mot mottagare som är företrädare för, och delar utav, statsmakten i tredje länder. Detta inkluderar både individuella medlemmar i regeringar och juridiska personer såsom statligt ägda företag.

Som framgått i uppsatsen är det långt ifrån självklart att statligt ägda företag ska kunna åtnjuta skyddet för grundläggande rättigheter.<sup>431</sup> Staten är, traditionellt sett, det subjekt som bär ansvar för att grundläggande rättigheter respekteras och inte det objekt som rättigheterna skyddar. Detta synsätt bör gälla oavsett om staten agerar genom en myndighet eller genom ett statligt ägt företag. Som redogjorts för har dock juridiska personer som i olika hög utsträckning kan hänföras till stater i tredje länder vänt sig till europeiska domstolar och åberopat skyddet för grundläggande rättigheter.<sup>432</sup> EU-domstolen har också varit beredd att tillämpa EU-stadgan på dessa mottagare. Uppfattningen om att grundläggande rättigheter innebär rättigheter för privata aktörer och skyldigheter för offentliga aktörer kan därför med EU-domstolens tolkning komma att luckras upp.

EU-domstolen anser alltså inte att artikel 34 i Europakonventionen som utesluter klagorätt för statliga organ har någon betydelse för EU-stadgans rättighetsskydd. Detta bygger på en tolkning av artikel 34 som en uteslutande processuell bestämmelse. Det kan dock argumenteras för att artikel 34 i Europakonventionen ger uttryck för en allmän princip som innebär att stater endast bär ansvar för att respektera grundläggande rättigheter men att de själva inte ska kunna åtnjuta sådant skydd. För egen del anser jag att en tolkning av Europakonventionen i ljuset av dess ändamål och syfte antyder att bestämmelsen är mer än enbart processuell. Även om en bestämmelse som påminner om artikel 34 saknas i EU-stadgan finns anledning att ta hänsyn till denna princip. Kopplingen mellan EU-stadgan och Europakonventionen är som ovan redogjorts för stark, vilket kommer till uttryck i artikel 52 (3) och 53 i EU-stadgan.<sup>433</sup> Som Lebeck har påpekat finns risker med att tillerkänna statliga organ skydd för grundläggande rättigheter eftersom det skulle kunna leda till att enskilda personers rättigheter kan begränsas. Rättighetsskyddets legitimitet kan med andra ord urholkas om det tillåts omfatta även statliga organ. Grundläggande

---

<sup>431</sup> Se avsnitt 3.3.3.

<sup>432</sup> Se avsnitt 4.4.2.

<sup>433</sup> Se avsnitt 3.1.

rättigheter riskerar att bli ett juridiskt verktyg som utnyttjas av aktörer som de inte var avsedda att skydda.

Att tillämpa grundläggande rättigheter på juridiska personer som i praktiken utgör förlängningar av suveräna stater är också problematiskt utifrån Raz syn på grundläggande rättigheter. Enligt Raz ska grundläggande rättigheter ses som rättigheter vilka syftar till att begränsa staters suveränitet. Maktförhållandet mellan stat och individ är vertikalt och den begränsning som finns för staters maktutövning är skyddet för grundläggande rättigheter.

Att EU-domstolen kontrollerar EU:s användning av riktade sanktioner i förhållande till de grundläggande rättigheterna utgör visserligen begränsning av EU:s och EU:s medlemsstaters suveräna maktutövning. Möjligheten för sanktionslistade enskilda individer att vända sig till europeiska domstolar ligger alltså i linje med Raz syn på grundläggande rättigheter. Att även låta statliga organ i tredje länder skyddas av grundläggande rättigheter är dock något som stärker den suveränen i sin maktutövning. På det internationella planet saknas det en överstatlig suverän som nationella stater skulle behöva skyddas ifrån. Förhållandet mellan suveräna stater i det internationella systemet har, till skillnad från nationella rättssystem, snarare en horisontell än vertikal struktur. Som redogjorts för är min utgångspunkt därför att stater inte fyller samma funktion på den internationella arenan som individer fyller i ett nationellt rättssystem.<sup>434</sup> Stater saknar därmed samma skyddsvärde som individer.

FN:s säkerhetsråd har visserligen möjlighet att fatta folkrättsligt bindande beslut om sanktioner i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan. FN-stadgan har också i princip företräde framför andra internationella överenskommelser. Om detta innebär att säkerhetsrådet kan betraktas som en suverän i förhållande till FN:s medlemsstater kan möjligtvis diskuteras. När EU fattar beslut om autonoma sanktioner ser förhållandet emellertid annorlunda ut. EU kan inte sägas utgöra någon överstatlig suverän i förhållande till tredje länder. Förhållandet mellan EU:s medlemsstater och tredje länder har istället en tydlig horisontell struktur. Tillerkännande av grundläggande rättigheter för statliga organ i tredje länder begränsar inte dessa staters suveränitet. Synen på grundläggande rättigheter som en begränsning av staters suveränitet är alltså svår att förena med delar av EU-domstolens praxis rörande riktade sanktioner.

Skyddet för grundläggande rättigheter har kommit att användas som ett verktyg mot riktade sanktioner inte bara av individer utan även av juridiska personer som kan hänföras till statsmakten i tredje länder. Denna rättsutveckling kan ifrågasättas i ljuset av den syn på rättigheter som den här uppsatsen har använt som teoretisk ansats. Att fler och fler aktörer väljer att åberopa skyddet för grundläggande rättigheter mot riktade sanktioner ligger i linje med den generella utvecklingen. Utifrån utgångspunkten att grundläggande rättigheter ska ses som en begränsning av staters suveränitet är det problematiskt att låta juridiska personer som kan hänföras till stater omfattas

---

<sup>434</sup> Se avsnitt 1.4.

av skyddet för grundläggande rättigheter. För att inte urholka grundläggande rättigheters innebörd och betydelse finns det enligt min mening anledning för domstolarna att begränsa tillämpningen av rättighetsskyddet för juridiska personer som kan hänföras till stater.

## 5.4 Avslutande kommentarer

Det bör avslutningsvis hållas i åtanke att ogiltigförklaring av sanktioner på grund av oförenlighet med grundläggande rättigheter inte är helt oproblematiskt. EU-domstolen har fått utstå viss kritik för att domstolens praxis riskerar att underminera sanktioners effektivitet och för att hota det kollektiva säkerhetssystemet.<sup>435</sup> Denna kritik ser jag som särskilt berättigad när mottagaren av riktade sanktioner har ett begränsat skyddsvärde. Det finns därför anledning att göra en nyanserad bedömning och behandla olika typer av skyddsobjekt på olika sätt.

Den rättsliga prövningen av riktade sanktioners förenlighet med grundläggande rättigheter innebär en avvägning mellan mottagarens rättigheter och intresset av att effektivt kunna uppnå sanktionsregimens syfte. Jag menar att resultatet av avvägningen mellan internationell säkerhet och grundläggande rättigheter bör kunna variera beroende på hur skyddsvärd en mottagare av riktade sanktioner är. Både EU och FN har än så länge fortsatt använda riktade sanktioner som ett verktyg i förhållande till säkerhetspolitiska utmaningar. Beroende på hur utvecklingen fortsätter i praxis kan det komma att förändras.

Riktade sanktioner införs i regel för att motverka konflikter och upprätthålla internationell fred och säkerhet. Sanktioner utgör också ett alternativ till staters internationella användning av militärt våld.<sup>436</sup> För att sanktionsinstrumentet ska kunna tillgodose sitt syfte på ett effektivt sätt kan en viss återhållsamhet vara nödvändig i bedömningen av riktade sanktioners förenlighet med grundläggande rättigheter. I en snabbt föränderlig omvärld finns det, enligt min mening, anledning att värna de verktyg som utgör alternativ till militära interventioner. Med en för långtgående tolkning av skyddet för grundläggande rättigheter kan riktade sanktioners betydelse som utrikes- och säkerhetspolitiskt instrument gå förlorad.

---

<sup>435</sup> Se avsnitt 4.3.1.

<sup>436</sup> Se avsnitt 2.2.1.

# Käll- och litteraturförteckning

## Offentligt tryck

### *Statens offentliga utredningar*

SOU 1995:28 Lagen om vissa internationella sanktioner: en översyn.

SOU 2006:41 Internationella sanktioner.

### *Propositioner*

Prop. 1951:165 Godkännande av Sveriges anslutning till Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Prop. 1995/96:35 En ny lag om vissa internationella sanktioner.

Prop. 2007/08:168 Lissabonfördraget.

Prop. 2009/10:97 Ändring i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner.

Prop. 2014/15:30 Tillämpning i fråga om Ryssland av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner.

### *Kommittédirektiv*

Dir. 1993:144 Översyn av lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner.

Dir. 2005:34 Översyn av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner.

Dir. 2015:91 Genomförande av vissa sanktionsrättsliga åtaganden mot terrorism och finansiering av terrorism.

### *Skrivelser*

Skr. 2007/08:64 Nationellt ansvar och internationellt engagemang – En nationell strategi för att möta hotet från terrorism.

Skr. 2014/15:146 Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism.

Skr. 2016/17:62 Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer i svensk utrikespolitik.

## Litteratur

Aalto, Pekka, Hofmann, Herwig CH, Holopainen, Liisa, Paunio, Elina, Pech, Laurent, Sayers, Debbie, Shelton, Dinah och Ward, Angela, "Article 47 – Right to an Effective Remedy and to a Fair Trial", i Peers, Steve, Tamara, Hervey, Kenner, Jeff och Ward, Angela (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Hart Publishing, 2014.

Addo, Michael, "The Corporation as a Victim of Human Rights Violations", i Addo, Michael (red.), *Human Rights Standards and the Responsibility of Transnational Corporations*, Kluwer Law International, 1999.

Asp, Petter, "Blacklisting Sanctions and Principles of Criminal Law", i Cameron, Iain (red.), *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, Intersentia, 2013.

Biersteker, Thomas, Tourinho, Marcos och Eckert, Sue, "The effectiveness of United Nations targeted sanctions", i Biersteker, Thomas, Eckert, Sue och Tourinho, Marcos (red.), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge University Press, 2016.

Bull, Thomas, "Sanctions Against Terrorism and Their Impact on Freedom of Expression", i Cameron, Iain (red.), *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, Intersentia, 2013.

de Búrca, Gráinne, "After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator", *MJECL*, Vol. 20, Issue 2, 2013.

de Búrca, Gráinne, "The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi", *HILJ*, Vol. 51, Issue 1, 2010.

Cameron, Iain, "EU Sanctions and Defence Rights", *NJECL*, Vol. 6, Issue 3, 2015.

Cameron, Iain, "Introduction", i Cameron, Iain (red.), *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, Intersentia, 2013.

Cameron, Iain, "Skyddet för mänskliga rättigheter inom EU – någon annans problem?", *ERT*, nr 4, 2005.

Cameron, Iain, "Sökandet efter en rättvis lösning på FN:s riktade sanktioner: ett sisyfosarbete", *SvJT*, Häfte 1, 2009.

Cameron, Iain, "UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights", *NJIL*, Vol. 72, Issue 2, 2003.

Charron, Andrea och Portela, Clara, "The relationship between United Nations Sanctions and regional sanctions regimes", i Biersteker, Thomas, Eckert, Sue och Tourinho, Marcos (red.), *Targeted Sanctions: The Impacts*

*and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge University Press, 2016.

Coppel, Jason och O'Neill, Aidan, "The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?", *CMLRev*, Vol. 29, Issue 4, 1992.

Costello, Cathryn, "The *Bosphorus* Ruling of the European Court of Human Rights: Fundamental Rights and Blurred Boundaries in Europe", *HRLR*, Vol. 6, Issue 1, 2006.

Craig, Paul och de Búrca, Gráinne, *EU Law – Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2015.

Craig, Paul, "Article 41 – Right to Good Administration", i Peers, Steve, Tamara, Hervey, Kenner, Jeff och Ward, Angela (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Hart Publishing, 2014.

Cramér, Per, "Recent Swedish Experiences with Targeted UN Sanctions: The Erosion of Trust in the Security Council", i de Wet, Erika och Nollkaemper, André (red.), *Review of the Security Council by Member States*, Intersentia, 2003.

Crawford, James, *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford University Press, 2012.

Crosby, Scott, "The Ezz Case: Some Critical Observations – Case T-256/11 and on Appeal Case C-220/14 P", *NJECL*, Vol. 6, Issue 3, 2015.

Crosby, Scott, Galli, Francesca och Hufnagel, Saskia, "The Penal Elements of Targeted Sanctions", *NJECL*, Vol. 6, Issue 3, 2015.

Cuyvers, Armin, "Give me one good reason: The unified standard of review for sanctions after Kadi II", *CMLRev*, Vol. 51, Issue 6, 2014.

Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, Nordstedts juridik, 2015.

Douglas-Scott, Sionaidh, "A Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights *Acquis*", *CMLRev*, Vol. 43, Issue 3, 2006. [cit. Douglas-Scott 2006a]

Douglas-Scott, Sionaidh, "Autonomy and Fundamental Rights: The ECJ's Opinion 2/13 on Accession of the EU to the ECHR", *ERT*, nr 1, 2016.

Douglas-Scott, Sionaidh, "Case Note: *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland*", *CMLRev*, Vol. 43, Issue 1, 2006. [cit. Douglas-Scott 2006b]

Drezner, Daniel, "Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice", *International Studies Review*, Vol. 13, Issue 1, 2011.

Dunoff, Jeffery och Pollack, Mark, *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations*, Cambridge University Press, 2013.

Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously*, Duckworth, 1977.

Emberland, Marius, *The Human Rights of Companies – Exploring the Structure of ECHR Protection*, Oxford University Press, 2006.

Eckes, Christina, *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights – The Case of Individual Sanctions*, Oxford University Press, 2009.

Eckes, Christina, "EU Counter-Terrorist Sanctions against Individuals: Problems and Perils", *Eur. Foreign Aff. Rev.*, Vol. 17, Issue 1, 2012.

Eckes, Christina, "EU Restrictive Measures against Natural and Legal Persons: From Counterterrorist to Third Country Sanctions", *CMLRev*, Vol. 51, Issue 3, 2014.

Eckes, Christina, "The CFSP and Other EU Policies: A Difference in Nature?", *Eur. Foreign Aff. Rev.*, Vol. 20, Issue 4, 2015.

Eriksson, Mikael, "On Assessing Targeted Sanctions Blacklists", i Cameron, Iain (red.), *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, Intersentia, 2013.

Eriksson, Mikael, "Sanktionerna och den säkerhetspolitiska miljön i ett Europaperspektiv", i Bakardjieva Engelbrekt, Antonia, Michalski, Anna och Oxelheim, Lars (red.), *EU och de nya säkerhetshoten*, Santérus förlag, 2016. [cit. Eriksson 2016a]

Eriksson, Mikael, *Targeting Peace – Understanding UN and EU Targeted Sanctions*, Ashgate, 2010.

Eriksson, Mikael, "The unintended consequences of UN targeted sanctions", i Biersteker, Thomas, Eckert, Sue och Tourinho, Marcos (red.), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge University Press, 2016. [cit. Eriksson 2016b]

Fabbrini, Federico och Larik, Joris, "Global counter-terrorism sanctions and European due process rules – The dialogue between the CJEU and the ECtHR", i Avbelj, Matei, Fontanelli, Filippo och Martinico, Giuseppe (red.), *Kadi on Trial – A Multifaceted Analysis of the Kadi Trial*, Routledge, 2014.



Galli, Francesca, "Terrorism Blacklisting in the EU – The Way Forward: *Quid* of the New Legal Basis in the TFEU?", *NJECL*, Vol. 6, Issue 3, 2015.

Garvey, Jack, "Targeted Sanctions: Resolving the International Due Process Dilemma", *TJIL*, Volume 50, Issue 4, 2016.

Genser, Jared och Barth, Kate, "Targeted Sanctions and Due Process of Law", i Genser, Jared och Stagno Ugarte, Bruno (red.), *The United Nations Security Council in the Age of Human Rights*, Cambridge University Press, 2014.

Giumelli, Francesco, "The purposes of targeted sanctions", i Biersteker, Thomas, Eckert, Sue och Tourinho, Marcos (red.), *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge University Press, 2016.

Giumelli, Francesco, "Understanding United Nations targeted sanctions: an empirical analysis", *International Affairs*, Vol. 91, Issue 6, 2015.

Grear, Anna, "Challenging Corporate Humanity: Legal Disembodiment, Embodiment and Human Rights", *HRLR*, Vol. 7, Issue 3, 2007.

Grear, Anna, *Redirecting Human Rights – Facing the Challenge of Corporate Legal Humanity*, Palgrave Macmillan, 2010.

Gräns, Minna, "Användningen av andra vetenskaper", i Korling, Fredrik och Zamboni Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, Studentlitteratur, 2013.

Halberstam, Daniel, "It's the Autonomy Stupid! A Modest Defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR and the Way Forward", *Ger. L.J.*, Vol. 16, Issue 1, 2015.

Halberstam, Daniel och Stein, Eric, "The United Nations, the European Union and the King of Sweden: Economic Sanctions and individual rights in a plural world order", *CMLRev*, Vol. 46, Issue 1, 2009.

Harding, Cristophe, Kohl, Uta och Salmon Naomi, *Human Rights in the Market Place – The exploitation of Rights Protection by Economic Actors*, Ashgate, 2008.

Harris, David, O'Boyle, Michael, Bates, Ed och Buckley, Carla, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2014.

Hettne, Jörgen, "EU:s rättskällor", i Hettne, Jörgen och Otoken, Eriksson Ida (red.), *EU-rättslig metod – teori och genomslag i svensk rättslämning*, Nordstedts juridik, 2011.

Hillion, Christophe, "A Powerless Court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy", i Cremona, Marise och

Thies, Anne (red.), *The European Court of Justice and External Relations Law – Constitutional Challenges*, Hart Publishing, 2014.

Hillion, Christophe, "The Protection of Fundamental Rights in the EU Common Foreign and Security Policy – A Half Measure?", *ERT*, nr 1, 2016.

Hohfeld, Wesley Newcom, "Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning", *Yale L.J.*, Vol. 23, No. 1, 1913.

Hollenberg, Stephan, "The Diverging Approaches of the European Court of Human Rights in the Cases of Nada and Al-Dulimi", *ICLQ*, Vol. 64, 2015.

Howard, Davis, "Public Authorities as 'Victims' under the Human Rights Act", *Cambridge Law Journal*, Vol. 64, Issue 2, 2005.

Klabbers, Jan, "Setting the Scene", i Klabbers, Jan, Peters, Anne och Ulfstein, Geir (red.), *The Constitutionalization of International Law*, Oxford University Press, 2009.

Klabbers, Jan, "The Relative Autonomy of International Law or The Forgotten Politics of Interdisciplinarity", *JILIR*, nr 1, 2004.

Klamberg, Mark, *Power and Law in International Society - International Relations as the Sociology of International Law*, Routledge, Abingdon, 2015.

Kleineman, Jan, "Rättsdogmatisk metod", i Korling, Fredrik och Zamboni Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, Studentlitteratur, 2013.

Kokott, Juliane och Sobotta, Christoph, "The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance", *EJIL*, Vol. 23, Issue 4, 2012.

Koskenniemi, Martti, "The Effect of Rights on Political Culture", i Alston, Philip (red.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999.

Kruse, Anders, "Internationella sanktioner mot enskilda – domstolsprövning av FN-beslut nu ett faktum genom Tribunalens dom i Kadi", *ERT*, nr 1, 2011.

Kruse, Anders, "Internationella sanktioner mot enskilda och rättssäkerhet – en lägesrapport", *ERT*, nr 2, 2007.

Kruse, Anders, "Internationella sanktioner mot enskilda – rättssäkerheten i vågskålen", *ERT*, nr 1, 2009.

Kruse, Anders, "Internationella sanktioner mot enskilda – sista ordet eller det kommer mera", *ERT*, nr 4, 2008.

Kruse, Anders, ”Kadi II – en seger för rättssäkerheten i Europa”, *ERT*, nr 4 2013.

Kruse, Anders, ”Vad innebär egentligen rätten till effektiv domstolsprövning?”, *ERT*, nr 4, 2016.

Kuijper, Pieter Jan, Wouters, Jan, Hoffmeister, Frank, De Baere, Geert och Ramopoulos, Thomas, *The Law of EU External Relations – Cases, Materials and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, Oxford University Press, 2013.

Lebeck, Carl, *EU-stadgan om grundläggande rättigheter*, Studentlitteratur, 2016.

Lebeck, Carl, ”Grundläggande rättigheter – till skydd för vem? Något om EU-stadgans skyddsobjekt i gränlandet mellan privat och offentligt”, *JFT*, nr 3, 2013.

Lester, Maya och Kennelly, Brian, ”Judicial Review of Sanctions Decisions – The Wrong Point in the Wrong Court with the Wrong Defendant”, *Judicial Review*, 2013.

Letsas, George, *A Theory of Interpretation of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2011.

Linderfalk, Ulf, *On the Interpretation of Treaties – The Modern International Law as Expressed in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Springer, 2007.

Lysén, Göran, ”Targeted UN Sanctions: Application of Legal Sources and Procedural Matters”, *NJIL*, Vol. 72, Issue 2, 2003.

Mahmoudi, Said, ”Folkrätt som rättsvetenskap – Reflektioner över Sveriges ställningstagande i Georgienkrisen”, *JT*, nr 4, 2008/09.

Marguiles, Peter, ”Aftermath of an Unwise Decision: The U.N. Terrorist Sanctions Regime after Kadi II”, *Amsterdam Law Forum*, Vol. 6, No. 2, 2014.

Martinico, Giuseppe, ”The Autonomy of EU law – A joint celebration of *Kadi* and *Van Gend en Loos*”, i Avbelj, Matei, Fontanelli, Filippo och Martinico, Giuseppe (red.), *Kadi on Trial – A Multifaceted Analysis of the Kadi Trial*, Routledge, 2014.

Di Masi, Lorenzo, Gambardella, Maurizio och Rovetta, Davide, ”Sanctions Perspectives – An Overview of EU Sanctions Case Law”, *GTCJ*, Vol. 10, Issue 7-8, 2015.

McGoldrick, Dominic, "The Charter and UN Human Rights Treaties", i Peers, Steve och Ward, Angela (red.), *The Charter of Fundamental Rights*, Hart Publishing, 2004.

Mole, Nuala, "Can Bosphorus be maintained?", *ERA Forum*, nr 16, 2015.

Moisenko, Anton och Hufnagel, Saskia, "Targeted Sanctions, Crimes and State Sovereignty", *NJECL*, Vol. 6, Issue 3, 2015.

Murphy, Cian, *EU Counter-Terrorism Law – Pre-Emption and the Rule of Law*, Hart Publishing, 2012.

Nuotio, Kimmo, "How, if at All, do Anti-Terrorist Blacklisting Sanctions Fit into (EU) Criminal Law?", i Cameron, Iain (red.), *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, Intersentia, 2013.

Oliver, Peter, "Companies and Their Fundamental Rights: A Comparative Perspective", *ICLQ*, Vol. 64, Issue 3, 2015.

Peters, Anne, "Membership in the Global Constitutional Community", i Klabbers, Jan, Peters, Anne och Ulfstein, Geir (red.), *The Constitutionalization of International Law*, Oxford University Press, 2009.

Persson, Vilhelm, "Svenskt rättsligt skydd mot säkerhetsrådets beslut", *FT*, nr 3, 2010.

Persson, Vilhelm, "Säkerhetsrådsresolutioner i svensk rätt", i Stern, Rebecca och Österdahl, Inger (red.), *Folkrätten i svensk rätt*, Liber, 2012.

Plaza Garcia, Paloma, "Accession of the EU to the ECHR: issues raised with regard to EU Acts on CFSP matters", *ERA Forum*, 2015.

Portela, Clara, *European Union Sanctions and Foreign Policy – When and why do they work?*, Routledge, 2010.

Rainey, Bernadette, Wicks, Elizabeth och Ovey, Clare, *The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2014.

Rajavuori, Mikko, "How Should States Own? Henisch v. Germany and the Emergence of Human Rights-Sensitive State Ownership Function", *EJIL*, Vol. 26, Issue 3, 2015.

Raz, Joseph, "Human Rights Without Foundations", *University of Oxford Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series*, no. 14, 2007.

Raz, Joseph, *The Morality of Freedom*, Oxford University Press, 1986.

Reichel, Jane, "EU-rättslig metod", i Korling, Fredrik och Zamboni Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, Studentlitteratur, 2013.

Rodley, Nigel, "International Human Rights Law", i Evans, Malcolm (red.) *International Law*, Oxford University Press, 2014.

Rosas, Allan, "The Charter and Universal Human Rights Instruments", i Peers, Steve, Tamara, Hervej, Kenner, Jeff och Ward, Angela (red.) *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Hart Publishing, 2014.

Rovetta, Davide och Gambardella, Maurizio, "EU Common Foreign and Security Policy Sanctions: Litigation before the EU Courts and the Sunday Punch Approach", *GTCJ*, Volume 9, Issue 2, 2014.

Savarian, Arman, "Splitting the Baby – Incidental Review of United Nations Security Council Resolutions by the European Court of Human Rights", *IOLR*, nr 12, 2015.

Savarian, Arman, "The *Kadi II* judgement of the Court Justice of the European Union: implications for judicial review of UN Security Council resolutions", i Avbelj, Matei, Fontanelli, Filippo och Martinico, Giuseppe (red.), *Kadi on Trial – A Multifaceted Analysis of the Kadi Trial*, Routledge, 2014.

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare – Ämne, material, metod och argumentation*, Nordstedts juridik, 2015.

Sandgren, Claes, "Är rättsdogmatiken dogmatisk?", *TFR*, 2005.

Schmauch, Magnus, "Dom från Strasbourg: Advokaters rapporterings-skyldighet vid misstänkt penningtvätt – vidare begränsning av *Bosphorus*-presumtionen", *ERT*, nr 1, 2013.

Schmauch, Magnus, "Tillämpningen av begränsningssystemet i EU:s stadga om grundläggande rättigheter", *SvJT*, Häfte 4, 2016.

de Schutter, Oliver, "*Bosphorus* Post-Accession: Redefining the Relationship between the European Court of Human Rights and the Parties to the Convention", i Kosta, Vasiliki, Skoutaris, Nikos och Tzevelekos, Vassilis (red.), *The EU Accession to the ECHR*, Hart Publishing, 2014.

Shaw, Malcolm, *International Law*, Cambridge University Press, 2014.

Stenhammar, Fredrik, *Riktade FN-sanktioner och Rule of Law i folkrätten*, Jure förlag, 2008.

Stenhammar, Fredrik, "United Nations Targeted Sanctions, The International Rule of Law and the European Court of Justice's Judgement in *Kadi* and *al-Barakaat*", *NJIL*, Vol. 79, Issue 1, 2010.

Södergren, Jan, "Kan bolag tillerkännas mänskliga rättigheter?", *ERT*, nr 3, 2007.

Thirlway, Hugh, "The Sources of International Law", i Evans, Malcolm (red.), *International Law*, Oxford University Press, 2014.

Tzanakopoulos, Antonios, *Disobeying the Security Council – Countermeasures against Wrongful Sanctions*, Oxford University Press, 2010.

Waldron, Jeremy, "Are Sovereigns Entitled to the Benefit of the International Rule of Law?", *EJIL*, Vol. 22, Issue 2, 2011.

Warling-Nerep, Wiweka, "Juridiska personer som bärare av mänskliga rättigheter – ett möte mellan näringsrätt och förvaltningsrätt", *JP*, nr 1, 2010.

Weiß, Wolfgang, "The EU Human Rights Regime Post Lisbon: Turning the CJEU into a Human Rights Court?", i Morano-Foadi, Sonia och Vickers, Lucky (red.), *Fundamental Rights in the EU: A Matter for Two Courts*, Hart Publishing, 2015.

de Wet, Erika, "From *Kadi* to *Nada*: Judicial Techniques Favouring Human Rights over United Nations Security Council Sanctions", *Chinese JIL*, Vol. 12, Issue 4, 2013.

White, Nigel och Abass, Ademola, "Countermeasures and sanctions", i Evans, Malcolm (red.), *International Law*, Oxford University Press, 2014.

Willets, Peter, "Transnational Actors and International Organizations", i Baylis, John, Smith, Steve och Owens, Patricia (red.), *The Globalization of World Politics – An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, 2014.

Willems, Auke, "The European Court of Human Rights on the UN Individual Counter-Terrorist Sanctions Regime: Safeguarding Convention Rights and Harmonising Conflicting Norms in *Nada v. Switzerland*", *NJIL*, Vol. 83, Issue 1, 2014.

Wimmer, Michael, "Individual sanctions and fundamental rights standards: *Bamba*", *CMLRev*, Vol. 50, Issue 4, 2013.

de Witte, Bruno, "EU law: is it international law?", i Barnard, Catherine och Peers, Steve (red.), *European Union Law*, Oxford University Press, 2014.

Wollenschläger, Ferdinand, "Article 17 – Right to Property", i Peers, Steve, Tamara, Hervey, Kenner, Jeff och Ward, Angela (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Hart Publishing, 2014.

Ziegler, Katja, "Strengthening the Rule of Law but Fragmenting International Law: The *Kadi* Decision of the ECJ from the Perspective of Human Rights", *HRLR*, Vol. 9, Issue 2, 2009.

Österdahl, Inger, "Den nya rättsliga ramen för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik efter Lissabon", i Bakardjieva Engelbrekt, Antonia, Michalski, Anna och Oxelheim, Lars, (red.), *EU och de nya säkerhetshoten*, Santérus förlag, 2016.

Österdahl, Inger, "EU från Venus, FN från Mars – Om Kadi och Al-Barakaat i EG-domstolen", *SvJT*, Häfte 5-6, 2009.

Österdahl, Inger, "FN, EU, sanktioner och mänskliga rättigheter – domen i EU:s Förstainstansrätt", *SvJT*, Häfte 4, 2006.

Österdahl, Inger, "FN-sanktioner och mänskliga rättigheter *eller* Hur kunde det bli på detta viset?", *SvJT*, Häfte 10, 2002.

Österdahl, Inger, "Human Rights before Security in *Kadi* and Beyond", i Ebbesson, Jonas, Jacobsson, Marie, Klamberg, Mark, Langlet, David och Wrangé, Pål (red.), *International Law and Changing Perceptions of Security – Liber Amicorum Said Mahmoudi*, Brill Nijhoff, 2014.

## Rapporter

Bazoobandi, Sara, "Sanctions against Iran: winners and losers", i Dreyer, Iana och Luengo Cabrera José (red.), *On target? EU sanctions as security policy tools*, EU Institute for Security Studies, Report no. 25, september 2015.

Biersteker, Thomas och van Bergeijk, Peter, "How and when do sanctions work?", i Dreyer, Iana och Luengo Cabrera José (red.), *On target? EU sanctions as security policy tools*, EU Institute for Security Studies, Report no. 25, september 2015.

Dreyer, Iana, Giumelli, Francesco, Luengo-Cabrera, José och Portela, Clara, "Conclusions", i Dreyer, Iana och Luengo Cabrera José (red.), *On target? EU sanctions as security policy tools*, EU Institute for Security Studies, Report no. 25, september 2015.

Fassbender, Bardo, *Targeted Sanctions and Due Process – The responsibility of the UN Security Council to ensure that fair and clear procedures are made available to individuals and entities targeted with sanctions under Chapter VII of the UN Charter*, Study commissioned by the UN Office for Legal Affairs, 20 mars 2006.

Giumelli, Francesco, *How EU sanctions work: A new Narrative*, EU Institute for Security Studies, Challiot Paper no. 129, maj 2013.

van den Herik, Larissa och Schrijver, Nico, "Human Rights Concerns in Current Targeted Sanctions Regimes from the Perspective of International and European Law", i Biersteker, Thomas och Eckert, Sue (red.), *Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures*, Watson Institute Targeted Sanctions Project, Brown University, 30 mars 2006.

Jazairy, Idriss, *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*, A/HRC/33/48, 4 augusti 2016.

### **Elektroniska källor**

European External Action Service (EEAS), *EU Sanctions Policy*, 2016.

Tillgänglig via:

<[http://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/423/sanctions-policy\\_en](http://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/423/sanctions-policy_en)>

Senast hämtat 2016-11-01.

Peters, Anne, "The New Arbitrariness and Competing Constitutionalisms: Remarks on ECtHR Grand Chamber Al-Dulimi" i *EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 30 juni 2016. Tillgänglig via:

<<http://www.ejiltalk.org/the-new-arbitrariness-and-competing-constitutionalisms-remarks-on-ecthr-grand-chamber-al-dulimi/>>

Senast hämtat 2016-11-04.

Tal av Europeiska unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik Federica Mogherini vid Munich Security Conference, 2 augusti 2015. Tillgänglig via:

<[http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150208\\_01\\_en.htm](http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150208_01_en.htm)>

Senast hämtat 2016-10-28.



# Rättsfallsförteckning

## EU-domstolen

C-239/12 P *Abdulrahim mot rådet och kommissionen*, EU:C:2013:331.

C-193/15 P *Akhras mot rådet*, EU:C:2016:219

C-539/10 P *Al-Aqsa mot rådet och Nederländerna*, EU:C:2012:711.

C-605/13 P *Anouba mot rådet*, EU:C:2015:248.

C-584/09 P *Bank Melli Iran mot rådet*, EU:C:2011:735.

C-84/95 *Bosphorus v Minister for Transport*, EU:C:1996:312.

C-266/15 P *Central Bank of Iran mot rådet*, EU:C:2016:208.

C-274/99 P *Conolly mot kommissionen*, EU:C:2001:127.

C-585/13 P *Europäisch-Iranische Handelsbank mot rådet*, EU:C:2015:145.

C-220/14 P *Ezz m.fl. mot rådet*, EU:C:2015:147.

C-27/09 P *Frankrike mot PMOI*, EU:C:2011:853.

C-478/11 P – C-482/11 P *Gbagbo m.fl. mot rådet*, EU:C:2013:258.

C-354/04 P *Gestoras Pro Amnistía m.fl. mot rådet*, EU:C:2007:115.

C-399/06 P och C-403/06 P *Hassan och Ayadi mot rådet*, EU:C:2009:496.

C-455/14 P *H mot rådet och kommissionen*, EU:C:2016:569.

C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114.

C-535/14 P *Ipatau mot rådet*, EU:C:2015:407.

C-402/05 P och C-415/05 P *Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen*, EU:C:2008:461.

C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P *Kommissionen m.fl. mot Kadi*, EU:C:2013:518.

C-340/08 *M m.fl.*, EU:C:2010:13.

C-440/14 P *National Iranian Oil Company mot rådet och kommissionen*, EU:C:2016:128.

C-4/73 *Nold KG mot kommissionen*, EU:C:1974:51.

C-130/10 *Parlamentet mot rådet*, EU:C:2012:472.

C-314/13 *Peftiev*, EU:C:2014:1645.

C-299/05 P *PKK och KNK mot rådet*, EU:C:2007:32.

C-376/10 P *Pye Phyo Tay Za mot rådet m.fl.*, EU:C:2012:138.

C-176/13 P *Rådet m.fl. mot Bank Mellat*, EU:C:2016:96.

C-200/13 P *Rådet mot Bank Saderat*, EU:C:2016:284.

C-280/12 P *Rådet mot Fulmen och Mahmoudian*, EU:C:2013:775.

C-348/12 P *Rådet mot Manufacturing Support och Procurement Kala Naft Co*, EU:C:2013:776.

C-417/11 P *Rådet mot Nadiany Bamba*, EU:C:2012:718.

C-355/04 P *Segi m.fl. mot rådet*, EU:C:2007:116

C-266/05 P *Sison mot rådet*, EU:C:2007:75.

C-330/15 P *Tomana m.fl. mot rådet och kommissionen*, EU:C:2016:601.

Yttrande 2/13, EU:C:2014:2454.

## **Tribunalen**

T-127/09 *Abdulrahim mot rådet och kommissionen*, EU:T:2012:93.

T-127/09 *Abdulrahim mot rådet och kommissionen*, EU:T:2015:4.

T-400/10 *Hamas mot rådet*, EU:T:2014:1095.

T-315/01 *Kadi mot rådet och kommissionen*, EU:T:2005:332.

T-85/09 *Kadi mot kommissionen*, EU:T:2010:418.

T-228/02 *PMOI mot rådet*, EU:T:2006:384.

T-157/07 *PMOI mot rådet*, EU:T:2009:46.

T-284/08 *PMOI mot rådet*, EU:T:2008:550.

T-346/14 *Yanukovych mot rådet*, EU:T:2016:497.

T-306/01 *Yusuf och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen*, EU:T:2005:331.

### **Generaladvokatens förslag till avgörande**

Förslag till avgörande av generaladvokat Bot i C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P *Kommissionen m.fl. mot Kadi*, EU:C:2013:176.

Förslag till avgörande av generaladvokat Bot i C-348/12 P *Rådet mot Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co*, EU:C:2013:470.

Förslag till avgörande av generaladvokat Mengozzi i C-376/10 P *Pye Phyo Tay Za mot rådet*, EU:C:2011:786.

Förslag till avgörande av generaladvokat Sharpston i C-176/13 P *Rådet mot Bank Mellat*, EU:C:2015:130.

Förslag till avgörande av generaladvokat Sharpston i C-79/15 P *Rådet mot Hamas*, EU:C:2016:722

Förslag till avgörande av generaladvokat Sharpston i C-599/14 P *Rådet mot LTTE*, EU:C:2016:723.

Förslag till avgörande av generaladvokat Wahl i C-455/14 P *H mot rådet och kommissionen*, EU:C:2016:212.

Förslag till avgörande av generaladvokat Wathelet i C-72/15 *Rosneft*, EU:C:2016:381.

### **Europadomstolen**

*Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland* [GC], no. 5809/08, ECHR 2016.

*Al-Jedda v. the United Kingdom* [GC], no. 27021/08, ECHR 2011.

*Al-Skeini and Others v. the United Kingdom* [GC], no. 55721/07, ECHR 2011.

*Avotiņš v. Latvia* [GC], no. 17502/07, ECHR 2016.

*Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway* (dec.) [GC], no. 71412/01 och 78166/01, 2 maj 2007.

*Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Ireland* [GC], no. 45036/98, ECHR 2005-VI.

*Danderyds kommun v. Sweden* (dec.), no. 52559/99, 7 juni 2001.

*Golder v. the United Kingdom*, no. 4451/70, A No 18, 1 EHRR 524.

*Islamic Republic of Iran Shipping Lines v. Turkey*, no. 40998/98, ECHR 2007-V.

*Klass and Others v. Germany*, no. 5029/71, A28.

*Ljubljanska Banka D.D. v. Croatia* (dec.), no. 29003/07, 12 maj 2015.

*Matthews v. the United Kingdom* [GC], no. 24833/94, ECHR 1999-I.

*Michaud v. France*, no. 12323/11, ECHR 2012.

*MTE and Index.hu Zrt v. Hungary*, no. 22947/13, 2 februari 2016.

*Nada v. Switzerland* [GC], no.10593/08, ECHR 2012.

*Povse v. Austria* (dec.), no. 3890/11, 18 juni 2013.

*Radio France and Others v. France*, no. 53984/00, ECHR 2004.

*Segi and Others and Gestoras Pro-Amnistía and Others v. 15 states of the European Union* (dec.), no. 6422/02 och 9916/02, 23 maj 2002.

*Société Colas Est and Others v. France*, no. 37971/97, ECHR 2002-III.

*Soering v. the United Kingdom*, no. 14038/88, A161.

*Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, no. 7151/75 och 7152/75, A52.

*Transpetrol a.s. v. Slovakia* (dec.), no. 28502/08, 15 november 2011.

### **FN:s kommitté för mänskliga rättigheter**

*Sayadi and Vinck v. Belgium*, Communication no. 1472/2006, 29 december 2008.

### **Interamerikanska domstolen för mänskliga rättigheter**

Advisory Opinion OC-22/16 of February 26, 2016. Series A No. 22.

### **Högsta domstolen**

NJA 1998 s. 706.