

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 15/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen och 46 kap. 1 § strafflagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 mars 2002 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen och 46 kap. 1 § strafflagen (RP 13/2002 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Marja Lehto, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Jukka Lindstedt, justitieministeriet
- professor Martti Koskeniemi.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen ändras. Enligt ändringen skall lagen inte bara gälla de förordningar om kapitalrörelser, betalningar och avbrytande av andra ekonomiska förbindelser som antas med stöd av artikel 60 eller 301 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och som hör till EU:s gemensamma utrikespolitik utan också motsvarande förordningar som utfärdas med stöd av artikel 308 i fördraget.

Analogt med detta föreslås också att bestämmelsen i strafflagen om regleringsbrott ändras så att den också skall kunna tillämpas på brott mot förordningar om kapitalrörelser, betalningar och avbrytande av andra ekonomiska förbindelser som utfärdas med stöd av artikel 60, 301 eller 308 i fördraget och som hör till EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt sedan de har antagits av riksdagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt om sanktioner

Internationella sanktioner har blivit ett viktigt element i de internationella insatserna för fred och säkerhet. Efter det kalla kriget har sanktioner blivit vanligare. För närvarande har Europeiska unionen (EU) sanktioner mot sexton stater eller väpnade grupper. EU:s sanktioner grundar sig huvudsakligen på Förenta nationernas (FN) sanktioner, men EU har också utfärdat egna sanktioner som ett led i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

EU beslutar om sina sanktioner mot tredje land inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Det politiska beslutet om sanktioner fattas enhälligt av regeringarna i form av en gemensam ståndpunkt eller en gemensam åtgärd. Om sanktionerna innefattar åtgärder som ingår i EG:s kompetens, verkställs de med stöd av artiklarna 60, 301 eller 308 i EG-fördraget. Enligt fördraget beslutar rådet om nödvändiga brådskande åtgärder med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen. De anknyttande förordningarna av rådet är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i alla medlemsstater. Men det behövs också nationella bestämmelser för att verkställa sanktionerna. En viktig bestämmelse är att medlemsstaterna måste föreskriva om påföljderna vid överträdelser av förordningarna.

FN:s och EU:s sanktioner har av tradition gällt vissa tredje länder eller väpnade grupper i dessa länder. Sanktionerna har kritiserats för att vara ineffektiva och skada utomstående. På senare år har FN:s säkerhetsråd och EU försökt vara mer träffsäkra i sina sanktioner för att effekterna skall vara bättre och de negativa konsekvenserna för utomstående minimala. Detta är enligt utskottet motiverat. Dessutom vill utskottet lyfta fram behovet att effektivisera genomförandet av sanktioner och bättre följa upp effekterna.

Vem sanktionerna riktar sig mot och deras rättssäkerhet

Säkerhetsrådet har allt oftare tillgripit finansiella sanktioner, särskilt förbud mot överföring av tillgångar. I sådana fall drabbas i sista hand enskilda personer och aktörer av sanktionerna. De senaste resolutionerna från FN:s säkerhetsråd med sanktioner för att bekämpa terroristverksamhet har riktat sig mot enskilda personer och aktörer utan att någon stat namnges i resolutionen.

Men det är förknippat med vissa problem att sanktionsbesluten riktar sig mot enskilda personer och instanser. I sin resolution 1373 (2001) mot alla former av terrorism anger säkerhetsrådet inte sanktionsobjekten, utan låter den som verkställer resolutionen fatta beslutet. Detta är ett mycket exceptionellt förfarande och utskottet vill i detta sammanhang rent allmänt lyfta fram rättssäkerhetsfrågorna i samband med sanktioner mot enskilda personer, trots att de inte har något direkt samband med propositionen.

Enligt vad utskottet har erfarit har de personer som utsätts för sanktioner inga effektiva rättsmedel. Detta är oroväckande enligt utskottet. När det gäller EU:s egna sanktioner kan de som berörs av dem överklaga hos EG-domstolen. Detta var fallet bl.a. vid sanktionerna mot det forna Jugoslavien. Men när det gäller FN:s sanktioner finns det ingen besvärsmöjlighet. Enda möjligheten är att försöka påverka FN:s sanktionskommitté. Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna kräver att alla som vistas inom EU har effektiva rättsmedel. Det är enligt utskottet angeläget att Finland på den internationella arenan aktivt för fram rättssäkerhetsfrågorna i samband med att sanktioner utfärdas och verkställs. Detta är viktigt för att situationen skall kunna redas ut och de mänskliga rättigheterna respekteras.

I den aktuella förordningen nr 2580/2001 gör rådet helt riktigt vissa ansatser, bl.a. på initiativ av den finska regeringen, att uppmärksamma rättssäkerheten för de som utsätts för sanktio-

ner. Enligt artikel 2.3 i förordning nr 2580/2001 om genomförande av resolutionen skall rådet enhälligt upprätta en förteckning över personer, grupper och enheter som förordningen skall tillämpas på. Enligt artikel 1.4 i rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/GUSP skall förteckningen upprättas på grundval av exakta uppgifter eller fakta i det relevanta ärendet som visar att ett beslut har fattats av en behörig myndighet beträffande de personer, grupper eller enheter som avses. När förteckningen upprättas måste de kriterier och definitioner som ingår i artikel 1 beaktas. Oavsett dessa kriterier kan personer, grupper och enheter som enligt FN:s säkerhetsråd är knutna till terrorism och mot vilka säkerhetsrådet har utfärdat sanktioner ingå i förteckningen. Den som införs på förteckningen har rätt att överklaga till EG:s förstainstansrätt. Rådet upprättade den första förteckningen 27 december 2001 (2001/927/EG, EGT L 344, 28.12.2001, s. 83—84).

Nuläge för lagen om sanktioner och ändring av den rättsliga grunden

I propositionen föreslås ändringar i lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen (659/1967). Denna s.k. sanktionslag bemyndigar statsrådet att utfärda närmare bestämmelser om genomförande av de förordningar om kapitalrörelser, betalningar eller avbrytande eller begränsning av andra ekonomiska förbindelser som utfärdas med stöd av artiklarna 60 eller 301 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och som hör till Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Lagen föreslås bli ändrad så att bemyndigandet också skall gälla de förordningar om kapitalrörelser, betalningar eller avbrytande eller begränsning av andra ekonomiska förbindelser som utfärdas med stöd av artikel 308 i EG-fördraget. Dessutom föreslås bestämmelsen om regleringsbrott i strafflagen bli ändrad så att den också skall kunna tillämpas på brott mot förordningar som utfärdas med stöd av artikel 308.

Enligt vad utskottet har erfarit är det bara fråga om en teknisk ändring som aktualiserats i samband med genomförandet av sanktionerna mot terrorism. Syftet är att komplettera vår lagstiftning om sanktioner för att det skall finnas en adekvat rättslig grund för att genomföra de sanktioner som ingår i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Med stöd av kapitel VII i FN:s stadga antog säkerhetsrådet i september 2001 en övergripande resolution 1373 om åtgärder mot terrorism och finansiering av terrorism. Resolutionen är bindande för alla medlemsstater i FN och förpliktelserna skall verkställas i alla medlemsstater. I rådets förordning nr 2580/2001, som genomför resolution 1373, avviker bestämmelserna om finansiella sanktioner från de tidigare bestämmelserna på den punkten att sanktionerna inriktas direkt på enskilda personer och enheter. Det bör dock noteras att också tidigare finansiella sanktioner mot tredje land i sista hand har drabbat enskilda personer och enheter.

I förordningen utvidgas den rättsliga grunden för EU:s sanktioner till artikel 308, eftersom artiklarna 60 och 301 inte räcker till för att genomföra sanktioner mot enskilda personer. Med stöd av artikel 308 i EG-fördraget kan gemenskapen vidta åtgärder när de sker inom ramen för gemenskapens kompetens och EG-fördraget inte har några särskilda bestämmelser om befogenheter i detta fall. I dessa fall fattar rådet enhälligt beslut på förslag av kommissionen efter att ha hört Europaparlamentet.

I och med att rådets förordning nr 2580/2001 har antagits med stöd av dels artikel 60 och 301, dels artikel 308 i EG-fördraget kan bestämmelser om påföljder vid överträdelse av förordningen om sanktioner eller andra närmare bestämmelser inte utfärdas med stöd av den gällande lagen om sanktioner. Det är sannolikt att länderna också i framtiden kommer att anta finansiella sanktioner som inte riktar sig mot tredje land utan i stället mot enskilda personer och enheter. Då kommer artikel 308 att vara den rättsliga grunden vid sidan av artikel 60 och 301. Av de orsaker som nämns i propositionen och på grundval av erhållen utredning finner utskottet

förslaget nödvändigt och motiverat. Utskottet tillstyrker lagförslagen utan ändringar.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår utrikesutskottet

att lagförslagen godkänns utan ändringar.

Helsingfors den 17 april 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
vordf. Eva Biaudet /sv
medl. Ulla Anttila /gröna
Jouni Backman /sd
Tytti Isohookana-Asunmaa /cent
Antti Kalliomäki /sd

Bjarne Kallis /kd
Antero Kekkonen /sd
Kalevi Olin /sd
Sirpa Pietikäinen /saml
Martti Tiuri /saml
ers. Esko-Juhani Tennilä /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi.