

Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av ett förslag till rådets förordning om särskilda begränsande åtgärder mot vissa personer och sammanslutningar i syfte att bekämpa terrorism

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen översänds till Riksdagen Europeiska kommissionens förslag till rådets förordning om särskilda begränsande åtgärder mot vissa personer och sammanslutningar i syfte att bekämpa terrorism samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 5 december 2001

Utrikesminister *Erkki Tuomioja*

Lagstiftningsråd Päivi Kaukoranta

**FÖRSLAG TILL RÅDETS FÖRORDNING OM SÄRSKILDA BEGRÄNSANDE
ÅTGÄRDER MOT VISSA PERSONER OCH SAMMANSLUTNINGAR I SYFTE ATT
BEKÄMPA TERRORISM**

1. Allmänt

Förenta nationernas säkerhetsråd antog den 28 september 2001 en övergripande resolution 1373 om åtgärder mot terrorism och finansiering av terrorism. Resolutionen antogs med stöd av kapitel VII i FN:s stadga. I resolutionen konstateras att den internationella terrorismen utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet. Resolutionen är bindande för alla medlemsstater i FN och förpliktelserna i resolutionen skall verkställas i alla FN-medlemsländer. Europeiska unionen har för avsikt att anta två gemensamma ståndpunkter för verkställigheten av resolutionen samt en gemenskapsförordning: 1) övergripande gemensam ståndpunkt om resolution 1373, 2) gemensam ståndpunkt om resolutionens tvingande förpliktelser (frysande av tillgångar och förbud mot överföring av tillgångar) och 3) rådets förordning om frysande av tillgångar och förbud mot överföring av tillgångar.

De tvingande förpliktelserna i resolution 1393 ingår i kläm 1 punkterna c och d. Punkt c förpliktar staterna att frysa tillgångarna för personer som gör sig skyldiga till terroristhandlingar eller försök till sådana, deltar i utförandet av eller bidrar till sådana. Förpliktsen gäller också tillgångar i företag som ägs eller övervakas av sådana personer liksom tillgångarna för personer eller företag som agerar för eller under ledning av sådana personer. Punkt d förpliktar staterna att förhindra att tillgångar överläts till ovan nämnda personer eller till sammanslutningar som ägs av dem eller som verkar för deras räkning. Bestämmelserna avviker från säkerhetsrådets tidigare ekonomiska sanktioner genom att objekten inte har specificerats i resolutionen.

Resolutionen godkändes exceptionellt snabbt, och det finns inte några förberedande dokument att stöda tolkningarna på. Den föreslagna gemensamma ståndpunkten och förordningen säkrar att de tvingande förpliktelserna i resolutionen tolkas och

1....1..5.

verkställs enhetligt i EU-länderna. Förslaget till rådets förordning om särskilda åtgärder mot vissa personer och sammanslutningar i syfte att bekämpa terrorism gäller frysande av tillgångar till personer som gjort sig skyldiga till terroristhandlingar som definierats i den gemensamma ståndpunkten och förordningen liksom förbud mot att överlåta medel till sådana personer eller till sammanslutningar som de äger eller som verkar för deras räkning.

Innehållet i utkastet till förordning motsvarar i princip de ekonomiska sanktioner som EU tidigare godkänt (bl.a. rådets förordning nr 467/2001 om sanktioner mot Afghanistan, rådets förordning nr 1081/2000 om sanktioner mot Burma/Myanmar och rådets förordning nr 2488/200 om sanktioner mot Slobodan Milosevic och med honom associerade personer). Den viktigaste skillnaden jämfört med tidigare förordningar om ekonomiska sanktioner består i objekten för sanktionerna. I normala fall gäller sanktionerna en bestämd tredje stat och dess medborgare. De personer eller sammanslutningar som berörs av den föreslagna förordningen hänförs dock inte till något bestämt tredje land.

Rådets RELEX-grupp har börjat behandla utkastet till förordning den 15 november 2001. Ett utlåtande om det första utkastet till förslag har fått av Europaparlamentet. Promemorian baserar sig på kommissionens förslag (nummer saknas).

2. Rättslig grund

Till skillnad från säkerhetsrådets tidigare ekonomiska sanktioner riktas inte sanktionerna i resolution 1373 till medborgarna i något bestämt tredje land utan till enskilda personer och instanser. För antagandet av förordningen förutsätts därför en rättslig grund som avviker från den vanliga.

Artiklarna 60 och 301 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen

(nedan fördraget), vilka i regel använts som rättslig grund för sanktionsförordningarna, lämpar sig inte ensamma som rättslig grund för förordningen, eftersom de förutsätter en anknytning till tredje land. Innehållet i den föreslagna förordningen gäller dock likartade fall som de tidigare sanktionsförordningarna, eftersom de ekonomiska sanktionerna också i fråga om tredje land i sista hand gäller enskilda personer och sammanslutningar. Närmast den föreslagna förordningen står rådets förordning nr 2488/2000 om fortsatt frysande av tillgångar med anknytning till Slobodan Milosevic och med honom associerade personer. Förordningen gäller endast tillgångar för de personer som nämns i bilagan. Förordningen kunde antas i enlighet med artiklarna 60 och 301 i fördraget därför att det i princip var fråga om sanktioner mot Förbundsrepubliken Jugoslavien, vilka stegvis undanröjts i syfte att slopas helt. Det föreslås att förordningen skall utfärdas med stöd av artiklarna 60 och 301 samt artikel 308 i fördraget. Om en åtgärd från gemenskapens sida skulle visa sig nödvändig för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål och om fördraget inte innehåller de nödvändiga befogenheterna kan rådet enligt artikel 308 genom beslut på förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet vidta de åtgärder som behövs. För att artikel 308 skall kunna stå som grund för en viss särskild åtgärd skall den planerade åtgärden uppfylla tre villkor: åtgärden skall ta sikte på något av gemenskapens mål, hänföra sig till den gemensamma marknaden och vara nödvändig. Det är således inte möjligt att utvidga räckvidden för fördraget genom artikel 308. Det är möjligt att agera med stöd av artikeln om en planerad åtgärd omfattas av gemenskapens kompetens men om det i fördraget inte anges några särskilda befogenheter för åtgärden. I ingressen till utkastet till förordning fastställs att de åtgärder som föreskrivs är nödvändiga för att målen i fördraget skall uppnås. Artikel 308 kan tillämpas endast då mål som föreskrivs i någon artikel i fördraget inte kan uppnås tillräckligt väl med den befogenhet som anges där. Ingressen gäller de gemenskapsmål om vilka överenskommit i artikel 57 i fördraget. Förordningen anses vara nödvändig för att förebygga

1....1..5.

snedvridning av konkurrensen och negativa konsekvenser för den gemensamma marknaden. EG-domstolen har i olika sammanhang konstaterat att bl.a. bekämpning av illegal verksamhet (t.ex. terrorism och penningtvätt) är ett godtagbart undantag från målet gällande fri rörlighet för kapital.

Europeiska rådet konstaterade vid ett extra möte den 21 september 2001 att det är unionens primära mål att bekämpa terrorismen. Europeiska rådet konstaterade dessutom att förhindrandet av finansiering av terrorism utgör ett avgörande led i åtgärderna mot terrorismen och uppmanade rådet att vidta behövliga åtgärder för att förhindra alla former av finansiering av terrorverksamhet.

3. Innehållet i förordningen

I *artikel 1* definieras tillgångar, frysande av dem samt finansiella tjänster. Dessutom definieras de terroristhandlingar som berättigar till åtgärder enligt artikeln samt ägande av eller bestämmande inflytande i juridiska personer, sammanslutningar eller organ. I förordningen har befintliga definitioner i olika dokument använts.

Definitionen av tillgångar i artikel 1.1 sammanfaller med motsvarande definition i FN:s internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism. Definitionen av frysande av tillgångar i artikel 1.2 sammanfaller med definitionen i förordning nr 467/2001 om spärrandet av tillgångar beträffande talibanerna i Afghanistan. Definitionen av finansiella tjänster i artikel 1.3 sammanfaller med motsvarande definition i det allmänna tjänstehandelsavtalet (FördrS 4—5/1995). Definitionen av terroristhandling i artikel 1.4 motsvarar till sitt innehåll definitionen i det rambeslut om bekämpande av terrorism som bereds, med undantag av gärningar enligt punkterna j och k, vilka särskilt föreskrivs som straffbara i artikel 2 i rambeslutet. I artikel 1.5 och 1.6 definieras ägande av eller bestämmande inflytande i juridiska personer, sammanslutningar eller organ. Definitionerna motsvarar motsvarande definitioner i den upphävda förordningen nr 1294/1999 om frysande av tillgångar och ett investeringsförbud avseende Förbundsrepubliken Jugoslavien.

Artikel 2 förpliktar till att frysa tillgångar. I artikel 2.1 punkt a definieras kriterierna för de fysiska, personer, juridiska personer, sammanslutningar och organ beträffande vilka tillgångarna, med undantag av vad som anges i artiklarna 7 och 8, skall frysas. Det är fråga om (i, ii) fysiska personer, juridiska personer, sammanslutningar eller organ som utför, försöker utföra, deltar i eller främjar terroristgärningar, (iii) juridiska personer, sammanslutningar eller organ som ägs av en eller flera av de ovan nämnda eller där en eller flera av de ovan nämnda har bestämmande inflytande eller (iv) fysiska personer, juridiska personer, sammanslutningar eller organ som handlar för eller under ledning av en eller flera av instanserna enligt i och ii. Enligt artikel 2.1 punkt b får medel inte direkt eller indirekt ställas till förfogande för ovan nämnda instanser och inte heller så att de kommer dem till godo.

För att åtgärder skall kunna vidtas förutsätts att personerna nämns i förteckningen i bilaga I till förordningen.

Rådet beslutar enhälligt på förslag av kommissionen vilka instanser som skall upptas i bilaga I (artikel 2.2). Enligt artikel 2.3 skall rådet fastställa att det finns tillräckligt detaljerade uppgifter om de instanser som nämns i bilagan. Detta underlättar identifieringen av enskilda instanser och gör det möjligt att frikänna dem som har samma eller likartade namn.

Enligt *artikel 3* är det förbjudet att, med undantag av de åtgärder som tillåts enligt artikel 6, tillhandahålla finansiella tjänster för eller till godo för de instanser som nämns i bilaga I.

Enligt *artikel 4* är det förbjudet att medvetet och avsiktligt delta i verksamhet vars syfte eller verkan är att direkt eller indirekt kringgå artiklarna 2 och 3. Artikel 4.2 förpliktar till att lämna de behöriga myndigheter i medlemsstaterna som nämns i bilaga II och/eller kommissionen alla uppgifter om att bestämmelserna i förordningen kringgås eller har kringgåtts.

Enligt *artikel 5*. 1 skall banker, övriga finansiella institut, försäkringsbolag samt övriga organ och personer omedelbart lämna alla uppgifter som underlättar efterlevnaden av förordningen till de behöriga myndigheterna där de har sitt säte eller är belägna och kommissionen, antingen direkt

1....1..5.

eller genom dessa behöriga myndigheter. Uppgifterna skall dock lämnas i enlighet med gemenskapens (m.a.o. nationella) regler om rapportering, konfidentialitet och tystnadsplikt och artikel 284 i fördraget. De ovan nämnda instanserna skall samarbeta med de behöriga myndigheterna. Artikel 5.2 förpliktar kommissionen att lämna de behöriga myndigheterna de uppgifter som den mottagit direkt.

I *artikel 6* bestäms om undantag från frysningsförpliktelsen enligt artikel 2. Enligt artikel 6.1 är det möjligt att sätta in influtna räntor på spärrade konton. Enligt artikel 6.2 kan de behöriga myndigheter som nämns i bilaga II enligt prövning bevilja enskilda tillstånd att använda tillgångarna för viktiga mänskliga behov i gemenskapen. Tillstånden bör dock vara ändamålsenliga med tanke på förebyggandet av finansiering av terrorism. På ovan nämnda villkor kan de behöriga myndigheterna också utfärda enskilda tillstånd för betalningar i enlighet med avtal som ingåtts eller förpliktelser som uppkommit innan förordningen trätt i kraft. En förutsättning är dock att de betalas in på spärrade konton inom gemenskapen. Enligt artikel 6.3 tillåts betalningar från spärrade konton till medborgare, invånare och sammanslutningar inom gemenskapen.

I *artikel 7* bestäms om utbyte av information mellan kommissionen och medlemsländerna. Kommissionen och medlemsstaterna skall omedelbart underrätta varandra om de åtgärder som vidtas i enlighet med förordningen. De skall dessutom lämna varandra de relevanta uppgifter med anknytning till förordningen som de förfogar över.

Artikel 8 förpliktar medlemsländerna att avgöra vilka påföljder som skall tillämpas vid överträdelse av bestämmelserna i förordningen. Påföljderna skall vara effektiva, proportionella och avskräckande. Om kriminaliseringen av överträdelserna förutsätter lagstiftningsåtgärder, tillämpas i väntan på att lagstiftningen trätt i kraft samma påföljder som medlemsländerna har fattat beslut om i fråga om överträdelser av sanktionerna mot talibanerna i Afghanistan (467/2001), Slobodan Milosevic och med honom associerade personer (2488/2000) samt Burma/Myanmar (1081/2000).

Artikel 9 innehåller sedvanliga bestämmelser om sanktionsförordningarnas

tillämpningsområde. I artikel 10 bestäms om ikraftträdandet och uppföljningen av förordningens verkningar. Inom ett år efter det att förordningen har trätt i kraft skall kommissionen lämna en rapport om dess verkningar och vid behov lägga fram förslag till ändringar.

Bilaga I (Förteckning över fysiska personer, juridiska personer, sammanslutningar och organ enligt artikel 2). I enlighet med FN:s säkerhetsråds resolution om ekonomiska transaktioner inrättas i normala fall en sanktionskommitté för förvaltningen av sanktioner mot ett visst land. Kommittén publicerar förteckningar över de instanser vilkas tillgångar skall frysas. Enligt etablerad praxis träder förteckningarna i kraft i gemenskapen i enlighet med rådets förordningar.

Avsikten är inte att med stöd av FN:s säkerhetsråds resolution 1373 offentliggöra förteckningar över personer och instanser vilkas tillgångar skall frysas. Det är således rådets uppgift att göra upp en förteckning. Enligt artikel 2 i den föreslagna förordningen skall rådet besluta om innehållet i bilaga I på förslag av kommissionen. Förfarandet och kriterierna för uppgörandet av förteckningarna diskuteras som bäst inom Coreper. Som källor bör enligt ordförandelandets förslag användas bl.a. befintliga förteckningar enligt medlemsländernas lagstiftning, förteckningar från FN:s säkerhetsråd, förteckningar från Förenta staterna, den förteckning som inom III pelaren uppgjorts över terroristorganisationer (bör användas som konfidentiell källa utan hänvisningar), uppgifter från EU:s militära stab eller uppgifter från andra källor (t.ex. Turkiet och Indien). För kontroll av uppgifterna anlitas t.ex. medlemsstaternas expertis eller expertisen vid Europol eller Eurojust.

Ordförandelandets förslag till kriterier för uppgörandet av förteckningen innehåller en definitionsdel och en del som behandlar tillvägagångssättet. Definitionen av terroristbrott motsvarar definitionen i utkastet till förordning. Enligt det föreslagna tillvägagångssättet bör förteckningen innehålla så exakta uppgifter som möjligt för att identifieringen av de personer och sammanslutningar som nämns skall kunna säkerställas. Uppgifter som fås från medlemsländerna, tredje land eller

europiska eller internationella organisationer skall innehålla dokumentmaterial som påvisar att det i fråga om den aktuella personen eller sammanslutningen har fattats beslut om inledande av åtminstone förundersökning gällande terroristbrott. Kravet gäller dock inte namn som uppgetts av sanktionskommittén vid FN:s säkerhetsråd.

4. Verkningar för lagstiftningen i Finland

Enligt artikel 249 i fördraget har rådets förordningar allmän giltighet. De skall till alla delar vara bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat. Denna rättsverkan skrivs vanligen in i slutet av förordningarna, så även i det aktuella utkastet. Trots att förordningen till alla delar är bindande och direkt tillämplig behövs vissa kompletterande nationella bestämmelser. Enligt artikel 12 skall medlemsstaterna avgöra vilka påföljder som skall tillämpas vid överträdelser av bestämmelserna i förordningen. Påföljderna skall vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Kriminaliseringsförpliktelsen enligt de förordningar om ekonomiska transaktioner som utfärdas med stöd av artiklarna 60 och 301 i fördraget genomförs i Finland med stöd av lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen (659/1967, sanktionslagen). Sanktionslagen har gjort det möjligt att utsträcka tillämpningen av straffbestämmelserna i 46 kap. 1—3 § strafflagen till att gälla överträdelser av de förordningar om kapitalrörelser, betalningar eller avbrytande eller begränsning av andra ekonomiska förbindelser som utfärdas med stöd av artiklarna 60 och 301 i fördraget och som hör till Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

Enligt 2 a § sanktionslagen skall ikraftträdandet av de förordningar som utfärdas med stöd av artiklarna 60 och 301 i fördraget och uppgifter om de straffbestämmelser som gäller brott mot dem kungöras genom ett meddelande av UM. Tack vare detta har sanktionsförordningarna kunnat genomföras i rask takt. Sanktionslagen liksom de aktuella

bestämmelserna i 46 kap. strafflagen gäller dock bara förordningar som utfärdas med stöd av artiklarna 60 och 301.

Avsikten är att den föreslagna förordningen skall antas med stöd av artiklarna 60 och 301 samt artikel 308 i fördraget. Orsakerna till detta har framförts ovan. Artikel 308 som rättslig grund innebär att kriminaliseringsförpliktelsen i förordningen inte kan verkställas med stöd av sanktionslagen.

Innehållet i förordningen motsvarar de förordningar om ekonomiska sanktioner som tidigare antagits på grundval av artiklarna 60 och 301. Förordningen avviker från de tidigare förordningarna på så sätt att den i princip inte riktar sig till något visst tredje land. Även i dessa fall är det dock i sista

hand fråga om åtgärder som gäller enskilda personer.

Det mest ändamålsenliga är att kriminaliseringsförpliktelsen i förordningen verkställs genom att sanktionslagen ändras så att det blir möjligt att med stöd av den genomföra också sådana förordningar om ekonomiska sanktioner som godkänts inte bara i enlighet med artiklarna 60 och 301 utan även i enlighet med artikel 308 i fördraget. Motsvarande ändring bör företas i 46 kap. strafflagen.

5. Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet har ännu inte fattat någon ståndpunkt om förordningen.