

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 16/2007 rd

Statsrådets utredning med anledning av förteckningar som används i EU över organisationer som klassas som terroristiska, om upprättande och ändring av dessa förteckningar samt om rättsmedel

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 5 oktober 2007 statsrådets utredning med anledning av förteckningar som används i EU över organisationer som klassas som terroristiska, om upprättande och ändring av dessa förteckningar samt om rättsmedel (E 45/2007 rd) till lagutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef, ambassadråd Marja Lehto, utrikesministeriet
- professor Martin Scheinin.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— justitieministeriet.

UTREDNINGEN

Sedan 2001 har de finansiella sanktionerna mot terrorism ingått i de viktigaste åtgärder för att internationellt förhindra finansiering av terrorism. Sanktionerna riktas mot privatpersoner, grupper och enheter som finns upptagna i en särskild förteckning.

I september 2001 antog FN:s säkerhetsråd resolution 1373(2001) med bindande förpliktelser för medlemsstaterna att bekämpa terrorism. Den förpliktar staterna att frysa alla penningmedel för personer och enheter som begår terroristhandlingar eller som medverkar till att sådana handlingar begås. Dessutom ska staterna förbjuda att penningmedel och ekonomiska resurser görs tillgängliga för dem. Men resolutionen specificerar inte vilka personer eller enheter sanktionerna gäller. Det ansvaret ligger på medlemsstaterna.

I EU genomförs säkerhetsrådets resolutioner genom gemensamma ståndpunkter och förordningar. Resolution 1373 (2001) genomfördes genom en gemensam ståndpunkt (2001/931/GUSP) om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism och förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism.

Rådet ska enhälligt upprätta en förteckning över de personer, grupper och enheter som förs av de finansiella sanktionerna mot terrorism. De måste uppfylla de kriterier som anges i artikel 4.1 i den gemensamma ståndpunkten 2001/931/GUSP. Förslag till personer, grupper eller enheter får lämnas av EU-staterna och länder utanför EU. När förslagen kommer från länder utanför EU måste det särskilt kontrolleras att

de grundläggande och de mänskliga rättigheterna har tillgodosetts, exempelvis rätten till rättvis rättegång.

Artikel 1.6 i den gemensamma ståndpunkten 2001/931/GUSP kräver att namnen på de personer och enheter som finns i förteckningen ska ses över med jämna mellanrum för att man ska försäkra sig om att det är berättigat att behålla dem i förteckningen. Namnen måste ses över minst en gång var sjätte månad.

Sanktionerna är ett politiskt påtryckningsmedel och det har medfört att rättssäkerhetsaspekterna har lyfts fram först när sanktionerna riktats mot privatpersoner. Finland har konsekvent fört fram individens rättssäkerhet i samband med finansiella sanktioner som riktar sig mot enskilda och enheter.

Under Finlands EU-ordförandeskap hösten 2006 var större öppenhet och rättvisa i sanktionsregimerna ett prioriterat område. Ett flertal av våra förslag till bättre rättssäkerhet har dessutom antagits av rådet. Hädanefter krävs det ett motiverat yttrande varje gång ett nytt namn tas in i förteckningen. Yttrandet ska lämnas till personerna och grupperna för kännedom. De ska också upplysas om möjligheterna att överklaga. Dessutom kommer mer information om förteckningen att ges ut. Under det tyska ordförandeskapet förbereddes en ny arbetsgrupp under rådet. Den ska framför allt handlägga beslut om att behålla och stryka namn i förteckningen.

De så kallade EU-interna terroristerna är ett särfall. De finns bara förtecknade i den gemensamma ståndpunkten, men inte i genomförandeförordningen. Enligt regeringen har de den sämsta garantin för rättssäkerhet. I och med att de så kallade interna terroristerna bara finns nämnda i den gemensamma ståndpunkten 2001/931/GUSP har de inte samma möjligheter att överklaga som de (utomstående) terrorister som finns angivna i förordning (EG) nr 2580/2001. Gemenskapsförordningar innefattar rätt att överklaga enligt gemenskapsrätten. Däremot är enhälligt antagna gemensamma ståndpunkter bindande för medlemsstaterna och de måste genomföra åtgärderna i ståndpunkten genom nationell lagstiftning. I konsekvensens namn är det då de nationella besvärsvägarna som gäller, inte överklagande hos EG-domstolen. Dessutom har förteckningen inte samma omedelbara rättverkningar för båda grupperna.

Vår lagstiftning känner inte till administrativ frysning av penningmedel. Med avseende på grundlagsbestämmelserna om egendomsskydd har det inte heller ansetts vara någon bra lösning att ändra den gällande sanktionslagen för att upprätta en sådan mekanism. Vi måste således införa en helt ny administrativ mekanism för att kunna frysa penningmedel som tillhör EU-interna terrorister. Det internationella trycket på att inrätta en mekanism ökar.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Terroristhandlingar är ett stort hot mot fungerande samhällen och medborgarnas säkerhet. Därför måste de bekämpas effektivt. Som lagutskottet redan tidigare (se LaUU 13/2002 rd) har framhållit får kampen mot terrorism inte vara ett svepskäl för att kränka grundläggande värderingar och rättigheter. I rättsstatsprincipen ingår det att de grundläggande och mänskliga rättigheterna måste respekteras också i alla åtgärder för att bekämpa terrorism.

Det är ett relativt nytt fenomen att personer och enheter som betraktas som terrorister införs i förteckningar och omfattas av sanktioner. Det har att göra med en mer generell trend i sanktionspolicyn, att sanktioner mot hela stater eller folk, exempelvis förbud mot vapenexport eller handelsblockad, frångås och ersätts med mer målinriktade åtgärder med optimal effekt mot rätt objekt, men med minimerade negativa konsekvenser för oskyldiga utomstående.

Större precision i sanktionerna är i princip en positiv utveckling men är ändå förknippad med

vissa problem. Besluten att ta in namn i förteckningen gör att rättsverkningarna riktar sig direkt mot personerna och enheterna. Dessutom begränsar besluten i hög grad den enskildes grundläggande fri- och rättigheter, bland annat egendomsskyddet. Därför måste man se till att personernas och enheternas rättssäkerhet tillgodoses.

Regeringen redogör för rättssäkerhetsaspekterna i samband med förteckningen. På initiativ från Finland har det gjorts en del förbättringar. Det är positivt att Finland har varit aktivt i rättsskyddsfrågorna. Också i förteckningen har vi all anledning att lyfta fram frågorna när sanktioner debatteras på hemmaplan och beslut blir aktuella.

Finland bör på sikt eftersträna följande minimikrav på rättssäkerhet:

— Besluten att ta in namn i förteckningen måste grunda sig på fullgod utredning och besluten måste motiveras på behörigt sätt.

— Personerna och enheterna måste informeras om beslutet och upplysas om möjligheterna att överklaga.

— Alla listningsbeslut måste kunna hänskjutas till domstol eller någon annan oberoende rättsmyndighet.

— Domstolsutslag måste verkställas på behörigt sätt.

— Personerna och enheterna måste ha faktiska möjligheter att få sina namn strukna i förteckningen när det inte längre finns förutsättningar att behålla dem där. Därför bör förteckningsbesluten vara temporära.

— Personer och enheter som bevisligen förts in i förteckningen utan grun, ska ha rätt att få gottgörelse.

Utlåtande

Lagutskottet anför

att det är viktigt att statsrådet också i fortsättningen konsekvent värnar om rättssäkerheten i mekanismerna för att genom EU-beslut sätta in åtgärder mot enskilda och enheter i syfte att bekämpa terrorism.

Helsingfors den 13 december 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Heidi Hautala /gröna
vordf. Anna-Maja Henriksson /sv
medl. Esko Ahonen /cent
Oiva Kaltiokumpu /cent
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /saml
Jari Larikka /saml

Sanna Lauslahti /saml
Outi Mäkelä /saml
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Markku Pakkanen /cent
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Tero Rönni /sd
Mirja Vehkaperä /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Tuomo Antila.