

FN-sanktioner och mänskliga rättigheter *eller* Hur kunde det bli på detta viset?

Av professor INGER ÖSTERDAHL

Ett år har gått sedan tre svenska medborgare blev föremål för FN-sanktioner mot bakgrund av deras förmodade kopplingar till terroristnätverket al-Qaida. Sanktionerna ger upphov till en rad folkrättsliga frågor såväl som europarättsliga och svenska. Motsättningarna mellan de inblandade rättsystemen blir tydliga. Effektiviteten i den internationella terroristbekämpningen står emot skyddet för misstänkta individers mänskliga rättigheter och rättssäkerheten. Sanktioner riktade mot individer utan kompenserande rättssäkerhetsgarantier går på tvärs mot den hittillsvarande folkrättsliga arkitekturen och lämnar den misstänkta individen i ett rättstomt rum. Artikeln går igenom den FN-rättsliga och EU-rättsliga bakgrunden till sanktionerna samt avslutas med anspråkslösa förslag till förstärkningar av rättssäkerheten i FN:s sanktionsförfarande.

De ekonomiska sanktionerna mot de s.k. somaliasvenskarna har givit upphov till en omfattande allmän debatt såväl som ett flertal folkrättsliga, EU-rättsliga och konstitutionella (svenska) frågor. FN:s säkerhetsråds beslut om sanktioner riktade mot enskilda individer, satta i verket genom EU:s beslutsinstanser och till slut i Sverige illustrerar aktuella trender inom de olika rättsystemen samt visar att systemen inte alltid passar ihop. Den här artikeln kommer att behandla den FN-rättsliga och EU-rättsliga grunden för besluten om sanktionerna och deras genomförande. Sanktionerna kommer sedan att ifrågasättas främst med utgångspunkt i de mänskliga fri- och rättigheterna. Slutligen kommer olika möjliga sätt att göra sanktionerna mer rättssäkra att diskuteras.¹

Efter omfattande ansträngningar av de tre somaliasvenskarnas juridiska ombud och av den svenska utrikesförvaltningen har två av de tre strukits från den amerikanska listan över terrormisstänkta, vilken förs av det amerikanska finansdepartementet. De har därefter också strukits från FN:s lista och från EG:s. De principiella problem som diskuteras i denna artikel kvarstår emellertid, liksom tillsvidare sanktionerna mot den tredje somaliasvensken. Samt återstår frågan om eventu-

¹ Artikeln är baserad på en föreläsning vid The Fifteenth Helsinki Summer Seminar on International Law, 19-30 augusti 2002, The Erik Castrén Institute of International Law and Human Rights, The University of Helsinki. Artikeln har författats under viss tids- och rumspress. Därför har antalet litteraturhänvisningar minimerats. Alla jurister som deltagit i den svenska debatten efter den 11 september (2001) refereras härmed till kollektivt och förordnadsfullt.

ellt skadestånd och mot vem somaliasvenskarna i så fall skall rikta ett sådant krav, mot juridiska personer i Sverige, svenska staten, EG, EU, FN eller kanske USA?

Sanktionerna och FN-stadgan

Tre resolutioner av FN:s säkerhetsråd ligger till grund för sanktionerna mot somaliasvenskarna. Grunden i FN-stadgan för dessa resolutioner är artikel 39 som säger att säkerhetsrådet vid konstaterat hot mot freden "fattar beslut om vilka åtgärder som skola vidtagas...i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet".

I resolutionerna finner säkerhetsrådet att talibanerna, Usama bin Laden och al-Qaida har begått handlingar som utgör hot mot den internationella freden och efter den 11 september (2001) torde det stå ännu mer klart att dessa aktörer verkligen kunde hota den internationella freden, givet förstås att det är någon av dem som ligger bakom attacken på World Trade Center.

Genom att FN:s säkerhetsråd finner att ett agerande utgör ett hot mot freden öppnar säkerhetsrådet dörren till möjligheten att besluta om ekonomiska eller militära sanktioner för att ge verkan åt sitt beslut, enligt artiklarna 41 och 42 i FN-stadgan.

Resolution 1267

Den första av de tre säkerhetsrådsresolutionerna som utgör juridisk grund för sanktionerna mot somaliasvenskarna är nr 1267 från 15 oktober 1999. Denna resolution antogs alltså före attacken mot World Trade Center. I denna resolution konstaterar säkerhetsrådet att talibanernas ovilja att hörsamma säkerhetsrådets krav att sluta förse internationella terrorister med fristad och träning samt talibanernas ovilja att samarbeta för att få åtalade terrorister ställda inför rätta utgjorde ett hot mot freden.² I en ännu tidigare resolution hade säkerhetsrådet redan framfört dessa krav och i resolution 1267 gjorde rådet det igen med större eftertryck och under åberopande av att talibanernas underlåtenhet att följa den tidigare resolutionen utgjorde ett hot mot freden.³ Till den tidigare resolutionen var inte kopplade några sanktioner, men genom resolution 1267 beslöt säkerhetsrådet att alla länder skulle avbryta luftförbindelserna med talibanerna samt, och mer intressant för oss, att alla länder skulle frysa talibanernas pengar och andra finansiella tillgångar och se till att inga medel görs tillgängliga för talibanerna av ländernas medborgare eller av någon annan person inom ländernas territorier.⁴ Genom resolution 1267

² Resolution 1267, stycke (st.) 8 i preambeln.

³ Den tidigare resolutionen var nr 1214 av den 8 december 1998, se i synnerhet operativ (op.) paragraf (para.) 13.

⁴ Resolution 1267, op. para. 4 a) respektive den mer intressanta b), som här citeras in extenso: "...all States shall, (b) Freeze funds and other financial resources, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by the Taliban, or by any undertaking owned or controlled by the Taliban, as designated by the Committee established by paragraph 6 below, and ensu-

upprättades även den vid det här laget välkända sanktionskommittén, med uppgift att övervaka genomförandet av sanktionerna.⁵

Resolution 1333

Nästa resolution som ligger till grund för sanktionerna mot somaliasvenskarna är resolution nr 1333 antagen den 19 december 2000. I denna resolution räknar säkerhetsrådet återigen upp ett antal omständigheter som underbygger bedömningen att talibanernas handlande utgjorde ett hot mot freden, t.ex. att talibanerna använder inkomster från opiumodling och -smuggling för att härbärgera terrorister, att talibanerna fortsätter att skydda Usama bin Laden och tillåter honom och andra att driva ett nätverk av terroristläger från taliban-kontrollerat område och använda Afghanistan som bas för internationella terroristhandlingar, att talibanerna bryter mot internationell humanitär rätt och mänskliga rättigheter, särskilt genom diskriminering av kvinnor och flickor, samt att talibanerna tillfångatagit den iranska generalkonsuln, mördat iranska diplomater och en journalist i Mazar-e-Sharif.⁶ Säkerhetsrådet upprepar att talibanernas underlåtenhet att följa tidigare krav från säkerhetsrådets sida utgör ett hot mot freden.⁷

I resolution 1333 utvecklar säkerhetsrådet också instruktionen till sanktionskommittén. Kommittén skall "establish and maintain updated lists, based on information provided by states and regional organizations, of individuals and entities designated as being associated with Usama bin Laden"⁸ vars finansiella tillgångar skall frysas.⁹ Här är listan som de tre somaliasvenskarna sattes upp på den 9 november 2001 och på vilken en av dem i skrivande stund fortfarande finns uppsatt på.

Resolution 1390

Resolution nr 1390 antagen den 16 januari 2002, slutligen, konstaterar ånyo att talibanerna har underlåtit att hörsamma kraven i tidigare säkerhetsrådsresolutioner, att talibanerna tillåter Afghanistan att användas som bas för terroristträning och -aktiviteter, fördömer al-Qaida och andra grupper för terroristhandlingar samt konstaterar att internationell terrorism utgör ett hot mot internationell fred och säkerhet.¹⁰ Genom resolution 1390 utökar säkerhetsrådet sanktionerna mot "Usama bin Laden, medlemmar av Al-Qaida, talibanerna och andra

re that neither they nor any other funds or financial resources so designated are made available, by their nationals or by any persons within their territory, to or for the benefit of the Taliban or any undertaking owned or controlled, directly or indirectly, by the Taliban, except as may be authorized by the Committee on a case-by-case basis on the grounds of humanitarian need."

⁵ Resolution 1267, op. para. 6 a)–g).

⁶ Resolution 1333, st. 9, 10, 12 respektive 13 i preambeln.

⁷ Resolution 1333, st. 14 i preambeln.

⁸ Resolution 1333, op. para. 16 b).

⁹ Resolution 1333, op. para. 8 c).

¹⁰ Resolution 1390, st. 6, 7, 8 respektive 9.

individer, grupper, företag och enheter associerade med dem” till att förutom frysning av tillgångar även omfatta reseförbud.¹¹ Resolution 1390 har ”tagit över” de föregående två resolutionerna 1267 och 1333 som grund för sanktionerna.

Resolution 1373

Det finns ytterligare en säkerhetsrådsresolution som är indirekt aktuell i förhållande till sanktionerna mot somaliasvenskarna. Det är den omfattande resolutionen nr 1373 av den 28 september 2001 som fördömer internationell terrorism och beslutar om en rad åtgärder som världens länder skall vidta för att bekämpa internationell terrorism generellt.

De åtgärder som föreskrivs mot internationell terrorism allmänt i resolution 1373 inklusive frysning av tillgångar skall enligt den senare antagna resolutionen 1390 (jämför ovan) även omfatta dem som är medlemmar i eller associerade med talibanerna eller al-Qaida, som har deltagit i finansiering, planering, främjande och förberedelse eller utförande av terroristhandlingar eller stött terroristhandlingar.¹²

Till säkerhetsrådets resolution 1373 finns också en kommitté knuten som skall övervaka resolutionens genomförande, men kommittén under resolution 1373 för inga listor över misstänkta terrorister.¹³

Resolution 1373 har, liksom de tidigare nämnda (1267 i kombination med 1333 och 1390), också blivit omsatt till EU-rätt. EG för en lista över misstänkta individer och organisationer med grund ytterst i resolution 1373.¹⁴ Denna lista omfattar övriga terrorister i Europa och världen medan de som misstänks ha samröre just med Usama bin Laden och al-Qaida handhas i egen ordning och finns på den EG-lista som härrör ur resolutionerna 1267, 1333 samt 1390. Både FN:s säkerhetsråd och EU för lista över dem som misstänks ha samröre med al-Qaida.

¹¹ Resolution 1390, op. para. 2.

¹² Resolution 1390, op. para. 4: ”The Security Council...Recalls the obligation placed upon all Member States to implement in full resolution 1373(2001), including with regard to any member of the Taliban and the Al-Qaida organization, and any individuals, groups, undertakings and entities associated with the Taliban and the Al-Qaida organization, who have participated in the financing, planning, facilitating and preparation or perpetration of terrorist acts or in supporting terrorist acts”.

¹³ Jfr Resolution 1373, op. para. 6.

¹⁴ Se 2002/462/GUSP (Gemensam Utrikes och Säkerhetspolitik): Rådets gemensamma ståndpunkt av den 17 juni 2002 om uppdatering av gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2002/340/GUSP; 2002/460/EG: Rådets beslut av den 17 juni 2002 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 och om upphävande av beslut 2002/334/EG; Rådets förordning (EG) nr 2580/2001 av den 27 december 2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism. 2002/475/RIF (Rättsliga och Inrikes Frågor): Rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism är också intressant i sammanhanget även om det inte har någon direkt FN-koppling.

För att undvika förvirring kommer den här artikeln inte vidare att ta upp åtgärderna härrörande ur resolution 1373. Men det kan vara intressant att veta att det finns två olika spår i den internationella terroristjakten — ett allmänt som rör terrorister i allmänhet och ett särskilt som rör al-Qaida — med något olika juridiska förtecken.

Smarta sanktioner

Sanktionerna mot de misstänkta al-Qaida-sympatisörerna är s.k. riktade eller "smarta" sanktioner.¹⁵ De används inte mot en stat, och i det här fallet inte mot en stats officiella representanter, utan mot icke-statliga organisationer och enskilda individer, med höga positioner inom organisationerna eller inte.

Tanken är att "riktade" sanktioner skall drabba de skyldiga direkt och enbart de skyldiga, typiskt sett politiska ledare för en stat, i stället för att främst drabba den förmodligen oskyldiga civilbefolkningen.

Riktade sanktioner mot individer är en ny idé. Den äldre typen av sanktioner föreskrivs mot stater, vilket, om sanktionerna över huvud taget genomförs någotsånär samvetsgrant i praktiken, aldrig brukar generera statsledningen nämnvärt, men som däremot kan drabba civilbefolkningen hårt genom kraftigt försämrade levnadsvillkor. Sanktionerna mot staten Irak har ifrågasatts mot den bakgrunden. På FN:s sanktionskommittéers hemsida på Internet står att riktade sanktioner skall "pressa regimer snarare än folk och sålunda minska de humanitära kostnaderna".¹⁶ Dessa intentioner kan man inte annat än tycka är goda.

Med sanktionerna mot al-Qaida-sympatisörerna går säkerhetsrådet ett steg vidare i utvecklingen av smarta sanktioner. Det rör sig här inte om officiella statsrepresentanter utan, som sagt, om icke-statliga organisationer och enskilda individer som sanktionerna riktas mot.¹⁷

FN-stadgan säger inget uttryckligt om vilken typ av sanktioner den tillåter, mot stater, mot individuella representanter för stater, mot ledare för icke-statliga organisationer eller mot enskilda individer. FN-stadgan talar om "hot mot freden" och "åtgärder som skola vidtagas...i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet" vilket (som vanligt när det gäller FN-stadgan) lämnar öppet för olika tolkningar av vilka subjekt åtgärderna får riktas emot. Vi kan konstatera att säkerhetsrådet anser sig ha befogenheten att besluta

¹⁵ Se vidare t.ex. David Cortright och George A. Lopez, *Sanctions and the Search for Security. Challenges to UN Action*, Boulder och London: Lynne Rienner Publishers, 2002.

¹⁶ Se www.un.org/documents. Klicka på Sanctions Committees.

¹⁷ Denna utveckling i tre steg (stater, representanter för stater, enskilda individer) tydliggjordes för denna författare i en uppsats med titeln "Internationella organisationer, terrorism och mänskliga rättigheter" av Martin Göthman på kursen Internationella organisationer, 20 poäng, januari-juni 2002, Uppsala universitet. Det skulle kunna diskuteras om inte ledare för starka icke-statliga rörelser eller organisationer på grund av sin styrka funktionellt kunde likställas med en stats officiella företrädare.

om de riktade sanktioner som rådet *de facto* beslutat om och att omvärlden har accepterat denna praxis.

När säkerhetsrådet fjärrar sig från det mellanstatliga paradigm som trots allt genomsyrar FN-stadgan uppstår emellertid en del problem som vi kommer att återkomma till. Tanken med FN:s kollektiva säkerhetssystem måste rimligen ha varit att det skulle röra mellanstatliga relationer och inte individuella ”vanliga” människor. FN-stadgan kan och bör om- och nytolkas i takt med att världen förändras, men nytolkningarna kan leda till andra problem som måste lösas om inte FN:s säkerhetsråd (och indirekt kanske USA) skall få oinskränkt och okontrollerbar makt över oss enskilda världsmedborgare.¹⁸

Sanktionerna och EU

Efter det att FN:s säkerhetsråd beslutade om sanktioner mot misstänkta anhängare till al-Qaida följde EU efter och genom en kedja av beslut under EU-traktaten respektive EG-traktaten omsattes FN:s sanktioner till ”bindande och direkt tillämplig” EG-rätt.¹⁹

Ministerrådet antar först en s.k. gemensam ståndpunkt i enlighet med EU-traktatens del V om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.²⁰ Beträffande målen med EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och förhållandet mellan EU och FN säger EU-traktaten bl.a. att målet är att ”skydda unionens gemensamma värden, grundläggande intressen, oavhängighet och integritet i överensstämmelse med grundsatserna i Förenta nationernas stadga” och att ”beva-

¹⁸ Diskussionen om huruvida individer rätteligen kan vara föremål för FN-sanktioner kan jämföras med diskussionen angående huruvida väpnade attacker utförda av andra än stater, som al-Qaida t.ex., kan ge upphov till en rätt till självförsvar. Det kan hävdas att även självförsvaret ingår i ett mellanstatligt paradigm; den folkrättsliga debatten har varit livlig. I praxis i FN:s säkerhetsråd och att döma av omvärldens reaktioner, har det accepterats att självförsvar kan åberopas gentemot icke-statliga angripare.

¹⁹ Jfr artikel 249 st. 2 i EG-fördraget om förordningar om kopplingen mellan FN-beslut och EU-beslut om sanktioner, se Daniel Bethlehem, ”Regional Interface between Security Council Decisions and Member States Implementation: The Example of the European Union”, i *United Nations Sanctions and International Law*, Vera Gowlland-Debbas (red.), The Hague, London, Boston: Kluwer Law International, 2001, s. 291–305; Iris Canor, ”’Can Two Walk Together Except They Be Agreed?’ The Relationship Between International Law and European Law: The Incorporation of United Nations Sanctions Against Yugoslavia into European Community Law Through the Perspective of the European Court of Justice”, *Common Market Law Review*, vol. 35, 1998, s. 137–187; Christine Chinkin, ”The Legality of the Imposition of Sanctions by the European Union in International Law”, i *Aspects of Statehood and Institutionalism in Contemporary Europe*, Malcolm D. Evans (red.), Aldershot, Brookfield USA, Singapore, Sydney: Dartmouth Publishing, 1997, s. 183–214; Francis G. Jacobs, ”Economic Sanctions and International Security: The Role of the European Court of Justice”, i *New Directions in International Economic Law*, Marco Bronckers and Reinhard Quick (red.), The Hague, London, Boston: Kluwer Law International, 2000, s. 543–557; Martti Koskeniemi, ”Judicial Review of Foreign Policy Discretion in Europe”, i Petri Helander, Juha Lavapuro & Toumas Mylly, *Yritys eurooppalaiseessa oikeusyhteisössä* [”Företaget i europeiskt rättssamfund”], Turun yliopisto, 2002, s. 155–173.

²⁰ Se artikel 12 och 15 i EU-fördraget.

ra freden och stärka den internationella säkerheten i enlighet med grundsatserna i Förenta nationernas stadga...".²¹

Rådet har hunnit anta flera gemensamma ståndpunkter med anledning av säkerhetsrådets resolutioner 1267, 1333 och 1390 (jämför ovan). Den senaste i raden av gemensamma ståndpunkter, som upphäver de tidigare beslutade ståndpunkterna, är den gemensamma ståndpunkten 2002/402/GUSP daterad 27 maj 2002.²² Genom de gemensamma ståndpunkterna ställer sig EU successivt bakom säkerhetsrådets olika resolutioner om sanktioner.

Såvitt denna författare känner till har inte beslutsfattandet i Ministerrådet om inlemmandet av säkerhetsrådets sanktioner i EU-systemet varit behäftat med några särskilda politiska svårigheter, på grund t.ex. av att någon EU-medlem skulle ha protesterat eller hotat med att lägga in sitt veto mot EU-besluten.

EU som organisation kan inte ensam verkställa sanktionerna utan, som Rådet skriver i sin gemensamma ståndpunkt, "[a]ction by the Community is needed in order to implement certain measures".²³ Efter den gemensamma ståndpunkten under EU-traktaten följer ett beslut under EG-traktaten i form av en förordning som omsätter sanktionerna till bindande EG-rätt. Ministerrådet antog sin senaste förordning den 27 maj 2002 mot bakgrund av den senaste gemensamma ståndpunkten angående al-Qaida-anhängarna och förordningen har nr 881/2002.²⁴ Först antogs alltså den gemensamma ståndpunkten av Rådet enligt EU-traktaten och samma dag antog Rådet förordningen enligt EG-traktaten. Som juridisk grund hänvisar Rådets förordning 881/2002 till artikel 301 i EG-fördraget om avbrytande av de ekonomiska förbindelserna med ett eller flera tredje länder, artikel 60 i EG-fördraget om åtgärder mot tredje länder vad gäller kapitalrörelser och betalningar samt artikel 308 i fördraget om fördragsutfyllnad. Både EU:s gemensamma ståndpunkt och EG:s förordning hänvisar också till FN:s säkerhetsråds resolutioner 1267, 1333 och 1390; i EG-förordningens fall hänvisas även till resolution 1373 med avseende på talibanerna, al-Qaida-organisationen och alla som är associerade med dem.

Beträffande sanktionerna föreskriver EG-förordning 881/2002 i artikel 2 att

²¹ Artikel 11 i EU-fördraget.

²² Rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 maj 2002 om restriktiva åtgärder mot Usama bin Ladin, medlemmar av al-Qaida-organisationen, talibanerna och andra personer, grupper, företag och enheter associerade med dem och om upphävande av de gemensamma ståndpunkterna 96/746/GUSP, 1999/727/GUSP, 2001/154/GUSP och 2001/771/GUSP.

²³ 2002/402/GUSP, st. 9 i preambeln.

²⁴ Rådets förordning (EG) nr 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.

1. Alla de penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör eller innehas av en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet som har angivits av sanktionskommittén [säkerhetsrådets sanktionskommitté] och förtecknas i bilaga I skall frysas.

2. Inga penningmedel får direkt eller indirekt göras tillgängliga för eller till förmån för en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet som har angivits av sanktionskommittén och förtecknas i bilaga I.

3. Inga ekonomiska resurser får direkt eller indirekt göras tillgängliga för eller till förmån för en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet som har angivits av sanktionskommittén och förtecknas i bilaga I, så att det därigenom blir möjligt för en sådan person, grupp eller enhet att erhålla penningmedel, varor eller tjänster.

Rådet delegerar till Kommissionen att ändra eller komplettera bilaga I på grundval av avgöranden som fattas av FN:s säkerhetsråd eller sanktionskommittén.²⁵

Utan att det påverkar medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter enligt FN:s stadga skall kommissionen vidare upprätthålla alla förbindelser med sanktionskommittén som behövs för att förordningen skall kunna tillämpas effektivt.²⁶

Den senaste förordning som Kommissionen antagit mot bakgrund av den senaste rådsförordningen om sanktioner mot al-Qaida-anhängarna är förordning 1754/2002 från 1 oktober 2002.²⁷ Ändringar som görs i listan av FN:s säkerhetsråd eller sanktionskommittén omsätts automatiskt till EG-rätt.²⁸

EG:s lista över misstänkta al-Qaida-sympatisörer omfattar sålunda samma namn som FN:s lista. De tre somaliasvenskarna fördes ursprungligen upp på FN:s lista den 9 november 2001 och på EG:s lista den 12 november 2001 genom Kommissionens förordning 2199/2001.²⁹ Kommissionen skriver i förordning 2199 att "[d]en 9 november 2001 beslutade kommittén för sanktioner mot talibanerna att ändra förteckningen över personer och enheter för vilka spärrandet

²⁵ Artikel 7 (1) i förordning 881/2002.

²⁶ Artikel 7 (2) i förordning 881/2002.

²⁷ Kommissionens förordning (EG) nr 1754/2002 av den 1 oktober 2002 om ändring för fjärde gången av rådets förordning (EG) nr 881/2002 rörande införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter och rörande upphävande av förordning (EG) nr 467/2001.

²⁸ Jfr Rådets gemensamma ståndpunkt 2002/402/GUSP, artikel 1 och 3.

²⁹ Kommissionens förordning (EG) nr 2199/2001 av den 12 november 2001 om ändring, för fjärde gången, av rådets 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 och om upphävande av förordning (EG) nr 337/2000.

av tillgångar skall gälla, och därför bör bilaga I ändras i enlighet med detta.”³⁰

Kommissionens förordning 2199/2001 hänvisar till Ministerrådets tidigare förordning 467/2001 daterad 6 mars 2001 som juridisk grund³¹ — vilken sedermera alltså upphävts och efterträts av den ovan nämnda rådsförordningen 881/2002 av den 27 maj 2002.

Rådsförordningen 467/2001 i sin tur hänvisar som juridisk grund till en tidigare gemensam ståndpunkt³² samt de tidigare nämnda artiklarna 301 i EG-fördraget om avbrytande av de ekonomiska förbindelserna med ett eller flera tredje länder och 60 om åtgärder gentemot tredje länder vad gäller kapitalrörelser och betalningar.

Resultatet av alla dessa beslut för somaliasvenskarnas del har blivit att deras penningmedel och andra ekonomiska resurser spärrades fr.o.m. den 9 november 2001 genom FN:s sanktionskommittés beslut, vilket ytterligare förstärktes fr.o.m. den 12 november samma år genom beslut i EG:s Kommission, grundat på Rådets då gällande förordning 467/2001 vilken i sin tur var grundad på den då aktuella gemensamma rådsståndpunkten 2001/154/GUSP.

Den 4 september 2002 beslöt Kommissionen att ta bort två av somaliasvenskarna (bl.a.) från EG:s sanktionslista.³³ De två somaliasvenskarna hade blivit avförda från FN:s sanktionskommittés lista den 26 augusti 2002.

Det går inte för misstänkta al-Qaida-associerade att hos EG ansöka om undantag från sanktionerna av humanitära skäl. EG:s förordningar hänvisar tillbaka till FN:s säkerhetsråds sanktionskommitté som kan bevilja sådana undantag.³⁴ Den som till äventyrs vill ansöka om ett humanitärt undantag får således vända sig till FN:s sanktionskommitté. Ingen av somaliasvenskarna har ansökt om något undantag.

³⁰ Kommissionens förordning (EG) nr 2199/2001, st. 3 i preambeln.

³¹ Rådets förordning (EG) nr 467/2001 av den 6 mars 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 och om upphävande av förordning (EG) nr 337/2000. En kuriös detalj angående denna rådsförordning, som alltså var den som utgjorde ursprunglig EG-rättslig grund för Kommissionens beslut (på delegation av Rådet) att föra upp de tre somaliasvenskarna på EG:s sanktionslista den 12 november 2001, är att rådsförordningen antogs under det svenska ordförandeskapet i EU och är undertecknad på Rådets vägnar av Ingela Thalén.

³² 2001/154/GUSP: Rådets gemensamma ståndpunkt av den 26 februari 2001 om ytterligare restriktiva åtgärder mot talibanerna och ändring av gemensam ståndpunkt 96/746/GUSP.

³³ Kommissionens förordning (EG) nr 1580/2002 av den 4 september 2002 om ändring för andra gången av rådets förordning (EG) nr 881/2002 rörande införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter och rörande upphävande av förordning (EG) nr 467/2001, artikel 1.

³⁴ Se EG:s rådsförordning 881/2002, st. 7 i preambeln respektive resolution 1267 (1999), op. para. 4 (b).

Sanktionerna och Europakonventionen

Helt oavsett frågan om de skulle ha gjort sig skyldiga till något brottsligt, är det lätt att kritisera sanktionerna mot de tre somaliasvenskarna ur rättssäkerhetssynpunkt och med hänvisning till de mänskliga rättigheterna. Med en viss överdrift är det bara att plocka bland Europakonventionens artiklar för att hitta punkter på vilka sanktionerna strider mot grundläggande mänskliga fri- och rättigheter. Europakonventionen utgör numera en del av den svenska rätten.³⁵

Europakonventionens fri- och rättigheter utgör också en integrerad del av EG-rätten samt hänvisas till i EU-fördraget, artikel 6.³⁶ Som de principer på vilka Unionen vilar anger EU-fördraget: "Unionen bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen, vilka principer är gemensamma för medlemsstaterna."³⁷

Det kan noteras att FN-stadgan inte har en lika otvetydig inställning till de mänskliga rättigheternas plats i FN-systemet, i synnerhet inte vad gäller det kollektiva säkerhetssystemet under kapitel VII.³⁸

De grundläggande fri- och rättigheterna i Europakonventionen återkommer även i andra instrument som är bindande för Sverige, t.ex. FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (1966) och FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948), som inte är direkt bindande men som har stor moralisk auktoritet och även kan hävdas genom åren ha förvandlats till bindande sedvanerätt.

EU:s egen stadga om de grundläggande rättigheterna (2000) är visserligen inte juridiskt bindande men riktar sig i högtidliga ordalag till EU:s institutioner och organ samt till medlemsländerna när dessa tillämpar EU-rätt på det nationella planet.³⁹ EU:s rättighetsstadga får väl om inte annat anses utgöra en politisk markering av att EU står för mänskliga fri- och rättigheter.

I sammanhanget med sanktionerna kan även lyftas fram den Europeiska sociala stadgan som rör ekonomiska och sociala rättigheter (1961, reviderad 1996), liksom FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturell rättigheter (1966).

³⁵ Jfr Regeringsformen (RF) 2:23.

³⁶ Artikel 6(2): "Unionen skall som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner."

³⁷ Artikel 6(1). Icke desto mindre uppstår talrika konflikter mellan EG-rätten och Europakonventionen; denna problematik som sådan är alltså inte ny. För en aktuell utläggning med hänvisningar till rättsfall, se Paul Craig och Grainne de Búrca, *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2003, tredje upplagan, s. 365–368.

³⁸ Huruvida FN skulle vara bundet av mänskliga rättigheter på allmän folkrättslig grund är en annan fråga.

³⁹ Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT) 2000/C 364/01.

Ur Europakonventionen kan följande exempel tas på mänskliga fri- och rättigheter som sanktionerna mot somaliasvenskarna torde strida emot: Rätten för var och en att ha tillgång till effektivt rättsmedel vid brott mot konventionen⁴⁰ och som specificering av denna rättighet, rätten till domstolsprövning och rättvis rättegång vid anklagelser om brott,⁴¹ rätten att betraktas som oskyldig till ens skuld är lagligen fastställd,⁴² rätten att omgående bli informerad om innebörden av och grunden för de anklagelser som görs,⁴³ samt rätten till försvar.⁴⁴ Dessa fri- och rättigheter fokuserar på processrätten, närmare bestämt i somaliasvenskarnas fall på straffprocessen, dvs. på individens rättssäkerhet när han eller hon är anklagad för brott.

Det går också att finna stöd i rättighetsinstrumenten för att sanktionerna strider mot materiella fri- och rättigheter. Äganderätten t.ex., eller rätten till respekt för sin egendom,⁴⁵ och rätten att röra sig fritt,⁴⁶ samt näringsfriheten.⁴⁷

Det är inte helt korrekt att säga att somaliasvenskarna saknar tillgång till ett effektivt rättsmedel eftersom de faktiskt kan föra talan i EU-domstolen, vilket de också gör. De skulle även kunna föra talan i svenska nationella domstolar, med Europadomstolen i det här fallet som sista utpost, vilket de inte har gjort såvitt denna författare vet.

I Sverige och EU existerar således vissa rättssäkerhetsgarantier, men där det ursprungliga — bindande — beslutet om sanktioner fattades, i FN:s säkerhetsråd, finns ingen tillgång till individuell rättvisa. Det finns inga möjligheter för en person uppsatt på säkerhetsrådets sanktionslista att överklaga beslutet om listning, i syfte att rentvå sig och få sitt namn borttaget från listan. Som vi har sett innebär det kraftiga ingrepp i individens ekonomiska liv — och liv i allmänhet — att vara uppsatt på FN:s sanktionslista.

Ytterligare ett rättsmedel kan sägas finnas, nämligen det som somaliasvenskarna också har använt sig av i förhållande till det amerikanska finansdepartementet. Om man vet vilket land som föreslagit att ens namn skall finnas med på sanktions-/terrorlistan, kan man vända sig till det landets relevanta beslutsfattande instanser för att övertyga dem om att man inte förtjänar en plats på listan och för att som nästa steg förmå landet ifråga att föreslå i FN:s säkerhetsråd att ens namn tas bort från sanktionslistan. Det är ett svårt, sannolikt kostsamt och osäkert sätt att processa på och det förutsätter att det land man vill vända sig mot faktiskt har en fungerande förvaltning och ett fungerande rättsväsende.

⁴⁰ Artikel 13.

⁴¹ Artikel 6(1).

⁴² Artikel 6(2).

⁴³ Artikel 6(3)(a).

⁴⁴ Artikel 6(3)(b–d).

⁴⁵ Artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

⁴⁶ Artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet.

⁴⁷ Artikel 16 i EU:s rättighetsstadga.

Genom att enbart klaga till EU-domstolen skulle en terrormisstänkt visserligen teoretiskt kunna få sitt namn borttaget från EG:s sanktionslista, men namnet skulle fortfarande finnas kvar på FN:s lista och säkerhetsrådets resolutioner skulle fortfarande vara bindande för alla medlemsländer i FN. Alltså gör EU:s hantering av terrormisstänkta — i al-Qaida-fallet där FN och EU för identiska listor — i princip vare sig till eller från vad gäller ländernas bundenhet att genomföra de av FN:s säkerhetsråd beslutade sanktionerna.⁴⁸

Den gemensamma hanteringen i EU gör dock förmodligen att sanktionerna genomförs effektivare och noggrannare än annars; det kan tänkas att det skulle kunna vara lättare för enskilda stater att ”fuska” med genomförandet om den juridiska grunden för sanktionerna bara kunde härledas till FN:s säkerhetsråd och ytterst FN-stadgan.⁴⁹

⁴⁸ Det kan påpekas igen att beträffande andra terrorister än dem som misstänks ha samröre med al-Qaida för FN ingen lista utan EG för en egen lista med namn som EG själv beslutar om, som ett av sätten att genomföra de i säkerhetsrådsresolution 1373 beslutade sanktionerna mot terrorister i allmänhet (det andra spåret, jfr ovan). Det kan noteras att i 2001/931/GUSP: Rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism (uppdaterad genom ståndpunkt 2002/462/GUSP, men inte i sak ändrad), artikel I(4), står att på EG:s lista *kan* ingå personer, grupper och enheter som enligt FN:s säkerhetsråd är knutna till terrorism eller mot vilka säkerhetsrådet har utfärdat sanktioner (utom de som är associerade med Usama bin Laden, se st. 4 i preambeln till 2001/931/GUSP), medan i 2002/402/GUSP: Rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 maj 2002 om restriktiva åtgärder mot Usama bin Ladin, medlemmar av al Qaida-organisationen, talibanerna och andra personer, grupper, företag och enheter associerade med dem och om upphävande av de gemensamma ståndpunkterna 96/746/GUSP, 1999/727/GUSP, 2001/154/GUSP och 2001/771/GUSP, står beträffande Usama bin Laden, medlemmar av al-Qaida och talibanerna samt andra associerade med dem, att EG *skall* genomföra sanktionerna mot dem som förekommer på FN:s säkerhetsråds lista (2002/402/GUSP, artikel 3: ”Europeiska gemenskapen, som handlar inom ramen för sina befogenheter enligt Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, skall — beordra frysning av tillgångar och andra finansiella medel eller ekonomiska resurser som tillhör de personer, grupper, företag och enheter som avses i artikel 1, — se till att tillgångar, finansiella medel eller ekonomiska resurser varken direkt eller indirekt görs tillgängliga för eller till förmån för de personer, grupper, företag och enheter som avses i artikel 1.” (2002/402/GUSP, artikel 1: ”Denna gemensamma ståndpunkt gäller Usama bin Ladin, medlemmar av al Qaida-organisationen, talibanerna och andra personer, grupper, företag och enheter associerade med dem, enligt den förteckning i UNSCR 1267(1999) och 1333(2000) som skall uppdateras regelbundet av den kommitté som inrättas genom UNSCR 1267(1999).”) (UNSCR står för United Nations Security Council Resolution.)

⁴⁹ Genomförandet av al-Qaida-sanktionerna övervakas av en särskild grupp (”Monitoring Group”, upprättad genom säkerhetsrådsresolution 1363 av den 30 juli 2001 och förlängd genom resolution 1390 av den 16 januari 2002) som rapporterar till säkerhetsrådet via sanktionskommittén. Gruppens andra och senaste rapport offentliggjordes i september 2002 som bilaga till ett annex till ett brev från ordföranden i sanktionskommittén till säkerhetsrådets ordförande (Letter dated 19 September 2002 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) concerning Afghanistan addressed to the President of the Security Council (FN:s säkerhetsråds dokument nr S/2002/1050, 20 september 2002)).

Sanktionerna och EU-domstolen

Med tanke på de tämligen uppenbara brott som begås mot grundläggande mänskliga fri- och rättigheter genom sanktionerna mot de misstänkta al-Qaida-supportrarna skulle man kanske ha trott att somaliasvenskarna inför EU-domstolen hade åberopat människorättsargumentet som åtminstone en av grunderna för varför EG:s beslut om sanktioner är ogiltiga, vilket de också gjort fast de inte tycks ha utnyttjat argumentet i dess fulla vidd. Större vikt tycks ha lagts vid den mer EG-rättstekniska men förvisso övertygande grunden att sanktionerna mot somaliasvenskarna — individuella EU-medborgare som de är — inte har någon grund i EG-traktaten som, som vi har sett ovan, talar om rätten för EG att avbryta de ekonomiska relationerna m.m. med ”tredje länder”.⁵⁰

Det kan lätt konstateras att somaliasvenskarna inte uppfyller kriteriet ”tredje länder”; huruvida detta i slutänden skulle kunna förmå EU-domstolen att i strid med viljan i FN:s säkerhetsråd, USA, EU och helt säkert flera av EU:s medlemsländer förklara EG-sanktionerna mot somaliasvenskarna ogiltiga är en annan fråga. EG-traktaten kan tolkas mycket flexibelt av EU-domstolen, det vet vi.⁵¹

Som vi såg tidigare har EG:s Ministerråd fört in en ytterligare artikel i EG-fördraget i sammanhanget i sin senaste förordning på vilken EG:s sanktioner mot den återstående somaliasvensken nu grundas. I rådsförordningen 881/2002 åberopas även artikel 308 om fördragsutfyllnad som grund för sanktionerna, medan tidigare i rådsförordningen 467/2001 endast artiklarna 301 och 60 åberopades.⁵² Artikel

⁵⁰ Mål nr T-306/01. EU-domstolen har hittills avkunnat ett beslut angående interimistiska åtgärder, T-306/02 av den 7 maj 2002. De grunder som åberopas av somaliasvenskarna framgår i sammandrag av EGT (Europeiska gemenskapernas officiella tidning), C 44/27, den 16 februari 2002.

⁵¹ Tidigare relevanta avgöranden beträffande sanktioner är: mål C-84/95 Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS mot Minister for Transport, Energy and Communications m.fl., Rättsfallssamling från Europeiska gemenskapernas domstol och förstainstansrätt (REG) 1996, s. I-3953; mål C-177/95 Ebony Maritime SA och Loten Navigation Co. Ltd mot Prefetto della Provincia di Brindisi m.fl., REG 1997 s. I-1111; mål C-367/89 Brottmål mot Aimé Richardt och Les Accessoires Scientifiques SNC, REG 1991, s. I-4621; mål C-162/96 A. Racke GmbH & Co. mot Hauptzollamt Mainz, REG 1998, s. I-3655; mål C-124/95 The Queen, ex parte Centro-Com Srl mot HM Treasury och Bank of England, REG 1997, s. I-81; mål C 237/98 Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH mot Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen, REG 2000, s. I-4549; mål T-220/96 Elliniki Viomichania Oplon AE (EVO) mot Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen, REG 2002, ännu ej publicerat. De två sista målen rör privata skadeståndsanspråk mot EG i samband med de ekonomiska sanktionerna mot Irak.

⁵² Förordningen 881/2002 kan jämföras med Rådets förordning (EG) nr 2580/2001 av den 27 december 2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism, antagen som en följd av säkerhetsrådets resolution 1373 (2001) och den gemensamma ståndpunkten 2001/931/GUSP, och vilken inte omfattar dem som tillhör eller är associerade med al-Qaida (förordning 2580/2001 st. 15 i preambeln), som i st. 14 i preambeln säger: ”Den förteckning som avses i artikel 2.3 i denna förordning får omfatta personer och enheter förknippade eller förbundna med tredje länder samt personer och enheter som på annat sätt står i fokus för GUSP-aspekterna i gemensam ståndpunkt 2001/931/GUSP. För antagandet av bestämmelser i denna förordning

308 ger onekligen rådet större frihet att agera än bara artiklarna 301 och 60, men frågan är om ens artikel 308 ger utrymme för något så systematiskt som ekonomiska sanktioner mot enskilda EU-medborgare. Ingenting får väl sägas vara uteslutet när det gäller EU-domstolen men tack vare ombudens och den svenska utrikesförvaltningens ansträngningar i USA kommer väl EU-domstolen — ”tyvärr”, ur strikt juridisk teoretisk synpunkt — undan det svåra men extremt intressanta avgörande domstolen annars hade behövt fälla.

Det kanske var klokt att lägga störst vikt vid ”EG-fördragsargumentet” inför EU-domstolen eftersom det är en förhållandevis enklare och kanske något mindre politiskt provocerande fråga för domstolen att döma över. Då kan domstolen begränsa sig till EU-sammanhanget och eventuellt konstatera att sanktionerna inte kan genomföras via EG såsom EG-fördraget nu är skrivet; det blir så att säga EG-fördragets fel att sanktionerna är olagliga.

Hade somaliasvenskarna utvecklat människorättsargumentet ytterligare skulle EU-domstolen kanske känna sig tvungen att diskutera i vidare termer än bara EG-traktaten, om domstolen inte skulle stanna vid det triviala konstaterandet att EU:s rättssystem erbjuder fullgoda rättssäkerhetsgarantier för de terroristmisstänkta eftersom de kan föra talan i EU-domstolen och att alltså EG:s förordningar om sanktioner inte strider mot de mänskliga rättigheterna åtminstone inte vad gäller de processrättsliga aspekterna av de senare.

Det skulle vara svårare för EU-domstolen att begränsa diskussionen på det viset om somaliasvenskarna inkluderat några materiella rättigheter bland sina grunder för att bestrida sanktionsbesluten. Om de exempelvis skulle ha åberopat äganderätten skulle EU-domstolen ha varit tvungen att avgöra frågan med de mänskliga fri- och rättigheterna som utgångspunkt (givet naturligtvis att domstolen inte redan hade ogiltigförklarat sanktionerna på någon annan grund, eller på annat sätt hade lyckats undvika frågan) och om EU-domstolen skulle ha kommit fram till att de omfattande och plötsliga ekonomiska sanktionerna mot somaliasvenskarna faktiskt stred mot äganderätten, eller någon annan materiell rättighet, och därmed var olagliga skulle domstolen indirekt också ha sagt att FN:s säkerhetsråds beslut om sanktioner var olagligt, åtminstone i den del det berörde somaliasvenskarna.

EU-domstolen som förklarar att FN:s sanktioner mot terroristmisstänkta strider mot de mänskliga rättigheterna? Ett sådant — hypotetiskt — konstaterande av kollision mellan rättssystemen skulle som alla förstår vara juridiskt och politiskt mycket kontroversiellt, för att uttrycka det milt.

Därför var det kanske processtekniskt vist av somaliasvenskarna att begränsa sin talan inför EU-domstolen till frågan om det finns något stöd för sanktionerna i artiklarna 301, 60 och 308 i EG-fördraget.

som gäller de senare fastställs i fördraget inga andra befogenheter än de som anges i artikel 308.”

Sanktionerna och den svenska konstitutionen

EG:s förordningar är ”bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat”. Sverige är *prima facie* självfallet juridiskt skyldigt att följa EG:s förordningar.⁵³ Tittar man lite närmare på vilken beslutskompetens Sverige har överlåtit till EG blir bilden emellertid mer nyanserad: Sverige har visserligen överlåtit mycket men på vissa villkor. RF säger att ”[r]iksdagen kan överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna så länge som dessa har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.”⁵⁴

Nu är frågan, kan EG (och EU för den delen) sägas respektera mänskliga fri- och rättigheter i sina sanktionsbeslut rörande somaliasvenskarna? En delikat fråga som en svensk domstol kanske hade fått ta ställning till om talan hade väckts i Sverige mot sanktionerna. Det finns som framgått ovan mycket som talar för att EG inte kan sägas respektera de mänskliga fri- och rättigheterna vad gäller de ekonomiska sanktionerna mot somaliasvenskarna. I så fall kan inte Sverige lagligen, enligt den svenska författningen, överlåta beslutskompetens till EG utan borde betrakta sig som obundet av EG:s förordningar. Det hade varit intressant om en svensk domstol hade konstaterat detta.

Om svensk domstol inte hade funnit att sanktionerna stred mot de mänskliga fri- och rättigheterna och talan hade gått vidare till Europadomstolen, som i sin tur kanske hade funnit att sanktionerna strider mot Europakonventionen på en eller flera punkter, skulle logiskt sett frågan om Sveriges giltiga eller ogiltiga överlåtande av beslutskompetens till EU också ha uppstått i Sverige, åtminstone indirekt, liksom den intressanta och tillika delikata frågan om besluten av EG:s institutioner strider mot Europakonventionen. En hypotetisk rättssystematisk kollision inom Europa.

Dock, även om det skulle konstateras, hypotetiskt, att sanktionerna mot somaliasvenskarna är olagliga enligt EG-rätten och enligt Europakonventionen m.m. och även om det, hypotetiskt, skulle konstateras att Sverige enligt sin konstitution inte lagligen kan föra över beslutskompetens till EG på området ekonomiska sanktioner mot individuella EU-medborgare utan att Sverige bibehåller rätten att fatta besluten själv, är Sverige fortfarande juridiskt bundet att genomföra sanktionerna, på grund av FN:s säkerhetsråds sanktionskommittés beslut grundat på resolutionerna 1267, 1333 och 1390 att föra upp

⁵³ Jfr även Lag (1996:95) om vissa internationella sanktioner.

⁵⁴ RF 10:5, st. 1. Föreslagen ny lydelse fr.o.m. 1 januari 2003: ”*Inom ramen för samarbete i Europeiska Unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.*” (Regeringens proposition 2001/02:72.)

namnen på de tre somaliasvenskarna på listan över misstänkta al-Qaida-anhängare. Punkt slut?

Säkerhetsrådets trumf — artikel 103 i FN-stadgan

Enligt artikel 103 skall FN-stadgan gälla framför alla andra folkrättsliga överenskommelser. Detta anses inkludera även de bindande beslut som fattas av säkerhetsrådet och i förlängningen säkerhetsrådets sanktionskommitté. Alla medlemmar i FN, dvs. praktiskt taget alla världens länder är skyldiga att följa säkerhetsrådets beslut oavsett vilka andra delar av det internationella rättssystemet som besluten må anses strida emot. Ur formell synpunkt finns så gott som inga juridiskt giltiga argument att åberopa för den som vill underlåta att följa säkerhetsrådets beslut.

Säkerhetsrådets mandat i sin tur är mycket brett. I artikel 24 i FN-stadgan sägs om säkerhetsrådets uppgifter att "[i] syfte att trygga ett snabbt och effektivt inskridande från Förenta Nationernas sida överlåta medlemmarna på säkerhetsrådet huvudansvaret för upprätthållande av internationell fred och säkerhet..."⁵⁵ Om säkerhetsrådets befogenheter säger FN-stadgan att "[v]id fullgörande av dessa förpliktelser skall säkerhetsrådet handla i överensstämmelse med Förenta Nationernas ändamål och grundsatser".⁵⁶ Till yttermera visso har den Internationella domstolen i Haag konstaterat att det är säkerhetsrådet självt som i första hand sätter gränserna för sitt mandat.⁵⁷

FN-stadgans överordning i kombination med säkerhetsrådets vida mandat leder fram till en situation där, lite tillspetsat, säkerhetsrådet kan besluta vad som helst och detta beslut gäller före alla andra internationella överenskommelser (inklusive internationell sedvane-rätt). Givet att de permanenta medlemmarna kommer överens har FN:s säkerhetsråd näst intill oinskränkta befogenheter. Det här har nästan alla länder i världen frivilligt kommit överens om genom att bli parter till FN-stadgan.

Tanken med säkerhetsrådets starka ställning är god. Ett av FN-organisationens främsta syften är att stärka den internationella freden och säkerheten med det kollektiva säkerhetssystemet som grundbult. För att ett sådant system skall kunna bli riktigt effektivt kan det inte

⁵⁵ Artikel 24(1).

⁵⁶ Artikel 24(2).

⁵⁷ Gränsen för säkerhetsrådets mandat har diskuterats av den Internationella domstolen i fallet *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South-West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276(1970)*, Advisory Opinion of 21 June 1971, ICJ Reports, 1971, s. 16, och för generalförsamlingens mandat i fallet *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion of 20 July 1962, ICJ Reports, s. 151. Domstolen kanske, mycket kanske, kommer att bli tvungen att ta ställning till frågan om säkerhetsrådet har överskridit sitt mandat i fallen *Case Concerning Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. the United Kingdom)* och *Case Concerning Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America)*.

finnas utrymme för andra överenskommelser om säkerhetsarrangemang som juridiskt sett kan konkurrera ut FN-stadgan; att de ändå kan konkurrera ut FN ur politiskt synvinkel är en annan sak.

Ett starkt och effektivt kollektivt säkerhetssystem — för att rädda kommande släktled från krigets gissel — skulle tappa i trovärdighet om medlemmarna sins emellan kunde avtala bort det. Då skulle poängen med säkerhetsrådet och dess förmåga att fatta bindande beslut försvinna. Vill man ha en världsomfattande organisation som skall bevaka den internationella freden och säkerheten på ett effektivt sätt, åtminstone på pappret, är det nästan nödvändigt att låta denna organisation vara överordnad andra organisationer och överenskommelser.

Det är en annan sak återigen att det teoretiskt finns många andra sätt att organisera värnandet om den internationella freden och säkerheten på.⁵⁸ Resonemanget här bygger på den befintliga organisatoriska och rättsliga strukturen, som författaren för övrigt sympatiserar med eller åtminstone inte har något starkt emot.

I fallet med sanktionerna mot somaliasvenskarna använder säkerhetsrådet emellertid sitt mandat på ett nytt sätt som reser betänkligheter just mot bakgrund av säkerhetsrådets oinskränkta och överordnade befogenheter.

Ett juridiskt argument som skulle kunna åberopas mot säkerhetsrådets resolutioner är att säkerhetsrådet har agerat *ultra vires*, dvs. utanför sitt mandat, och att resolutionerna om sanktioner därför är ogiltiga helt eller delvis. Man skulle kunna hävda att det ligger i sakens natur, att det måste vara underförstått eller t.o.m. uppenbart att säkerhetsrådet i sitt beslutsfattande måste hålla sig inom ramen för de mänskliga fri- och rättigheterna.

Ett annat av FN-organisationens främsta syften är att främja respekten för de mänskliga rättigheterna och en tolkning av FN-stadgan som leder fram till att det ena syftet — att stärka internationell fred och säkerhet — får motverka det andra — att stärka respekten för de mänskliga rättigheterna — vore juridiskt felaktig, och orimlig skulle det kunna hävdas.⁵⁹

Skulle man kunna tänka sig motargumentet att inte heller respekten för de mänskliga rättigheterna skall tillåtas motverka stärkandet av den internationella freden och säkerheten? Och vem skall avgöra vilket som är viktigast?

Den instans som har rätt att utöva konstitutionell kontroll över FN:s säkerhetsråd är den Internationella domstolen i Haag. Till den kan föras mål antingen av de stater som är anslutna till domstolens stad-

⁵⁸ Även praktiskt ser vi att det finns andra sätt, genom de många avvikelserna i praktiken från reglerna för det kollektiva säkerhetssystemet enligt FN-stadgan.

⁵⁹ Artikel 55 (c) och preambeln para. 3 i FN-stadgan. Jfr Wienkonventionen om traktaträtt (1969), artikel 31.

ga⁶⁰ eller av FN:s säkerhetsråd eller generalförsamling.⁶¹ De två senare kan bara begära rådgivande yttranden, som inte är juridiskt bindande men som har stor juridisk auktoritet.

Som antytts tidigare är det inte lätt att komma åt säkerhetsrådet med konstitutionella argument eftersom dess mandat är så flytande och huvudregeln är att rådet självt sätter gränserna för sitt mandat. Det skall till något mycket grovt för att den Internationella domstolen skulle säga att säkerhetsrådet har överskridit sina befogenheter. I fallet med de riktade individuella sanktionerna har den Internationella domstolen inte blivit tillfrågad heller. Sannolikheten att så kommer att ske bedömer denna författare också som mycket liten.

Bortsett från det som står i FN-stadgan om säkerhetsrådets uppgifter respektive respekten för mänskliga rättigheter skulle det med fog kunna hävdas att den internationella rättsutvecklingen allmänt gått dithän att mänskliga fri- och rättigheter blivit åtminstone sidoordnade om inte överordnade värnandet om internationell fred och säkerhet i FN:s kollektiva säkerhetssystem. Det skulle kunna hävdas att mänskliga fri- och rättigheter nu utgör en tvingande yttre gräns för säkerhetsrådets handlande och att säkerhetsrådet inte i effektivitetens namn lagligen kan fatta beslut som bryter mot de mänskliga rättigheterna till gagn för den internationella freden och säkerheten.

Så var systemet inte tänkt från början men det skulle på goda grunder kunna hävdas att den internationella rättsutvecklingen gått dithän. FN-stadgan är ju som vi alla vet, och bör vara, en levande organism och kan som sådan inte rimligen vara opåverkad av den enorma utveckling som ägt rum på området mänskliga fri- och rättigheter sedan 1945, tack vare FN-organisationen själv.

Sedan är det en annan fråga vad som på längre sikt är mer "effektivt" för den internationella freden och säkerheten, att respektera de mänskliga rättigheterna eller inte. Det skulle kunna hävdas att det på längre sikt är mer effektivt att respektera de mänskliga rättigheterna så att det alltså inte finns någon motsättning mellan å ena sidan säkerhetsrådets effektiva värnande av internationell fred och säkerhet och å andra sidan respekt för mänskliga fri- och rättigheter vare sig i teorin eller praktiken.

Trovärdigheten i FN-systemet skadas sannolikt av att säkerhetsrådet fattar beslut som med fog kan sägas strida mot de mänskliga fri- och rättigheterna och minskad trovärdighet kan också visa sig ineffektivt i längden. Å andra sidan kan hos vissa det faktum att säkerhetsrådet är handlingskraftigt och "inte lägger fingrarna emellan" när det gäller terroristmisstänkta stärka organisationens trovärdighet. Eventuella brott mot terroristernas mänskliga rättigheter är ett pris värt att betala

⁶⁰ Artikel 35 i den Internationella domstolens stadga. För att domstolen skall vara behörig i ett enskilt fall krävs att alla parter har godkänt domstolens behörighet, det räcker inte med att alla är anslutna till domstolens stadga.

⁶¹ Artikel 96(1) i FN-stadgan. Enligt artikel 96(2) kan generalförsamlingen även bemyndiga andra organ inom FN att föra mål till domstolen.

för effektiviteten i terroristjakten skulle vissa kunna tycka. Och som sagt skulle en sådan åsiktsriktning ha visst stöd i FN-stadgan, tolkad i sin ursprungliga skepnad.⁶²

Ett ytterligare mer strukturellt argument som skulle kunna åberopas för att angripa säkerhetsrådets beslut om sanktioner mot somaliasvenskarna är att det kollektiva säkerhetssystemet är uppbyggt kring stater men att säkerhetsrådet nu börjar rikta sig mot individer och att den rättsliga bilden då blir en annan än om säkerhetsrådet håller sig inom den mellanstatliga ramen. Det skulle kunna hävdas att säkerhetsrådet handlar utanför sitt mandat åtminstone när det vänder sig mot individer som inte är något slags officiella representanter för stater eftersom de rättsliga effekterna av sådana beslut blir så olika de rättsliga effekterna av beslut som riktar sig mot stater. De nya besluten om sanktioner skär rakt igenom hävdvunna kategorier inom det folkrättsliga systemet och förverkligas i ett egentligen rättslig vakuum.

Om säkerhetsrådet vill vara regering med världens medborgare som undersåtar måste det kollektiva säkerhetssystemet reformeras så att världsmedborgarna inte bara har skyldigheter utan även rättigheter i förhållande till säkerhetsrådet. Intill dess det kollektiva säkerhetssystemet är sålunda reformerat kan säkerhetsrådet inte lagligen fatta beslut som sådana sanktioner som de som drabbat somaliasvenskarna, kan det hävdas.⁶³

Det skulle vara intressant att se hur EU-domstolen, Europadomstolen eller en svensk domstol skulle resonera angående artikel 103 i FN-stadgan. Sverige är som stat direkt och ovillkorligen bundet av säkerhetsrådets beslut och av FN-stadgan. EG är inte part till FN-stadgan men kanske kan sägas ha trätt in i medlemsstaternas ställe i de avseenden medlemsstaterna överlätit relevant beslutskompetens till EG, t.ex. vad gäller internationell handel och kapitalrörelser och därmed förknippade ekonomiska sanktioner. Även om inte EG självt skulle anses vara part till FN-stadgan i någon form borde artikel 103 i FN-stadgan komma in i bedömningen av om de av EG beslutade sanktionerna är lagliga eller inte, åtminstone om inte EU-domstolen skulle finna något stöd för dem i EG-fördraget.

Europadomstolen ser ut att vara den instans som skulle vara mest fristående av de nu nämnda i förhållande till FN-stadgan och dess artikel 103. Europadomstolen har ju ett renodlat människorättsmandat

⁶² Terroristattackerna på Bali och i Moskva nyligen torde ha givit denna åsiktsriktning nytt bränsle. (Se även FN:s säkerhetsråds resolution 1438 av den 14 oktober 2002 och 1440 av den 24 oktober 2002 som i de starkaste ordalag fördömer de respektive attackerna.)

⁶³ Frågan om säkerhetsrådets ställning anknyter till en ännu större och mer teoretisk fråga som är aktuell i folkrättsdoktrinen nämligen den om det folkrättsliga systemet till sin natur skall betraktas som internationellt — horisontellt — eller konstitutionellt — vertikalt. Den diskussionen måste här lämnas åt sidan. Jfr dock J.H.H Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999, kapitel 9 "The autonomy of the Community legal order: through the looking glass", s. 286–323, för en liknande diskussion i EU-sammanhanget.

och borde på det hela taget inte behöva bry sig om från vilken beslutsfattare det beslut ursprungligen härrör vars förenlighet med de mänskliga fri- och rättigheterna Europadomstolen skall bedöma. Spännande juridisk-tekniska och rättspolitiska perspektiv öppnar sig.

Framtiden

Önskvärt vore att hitta en form för sanktioner som både gjorde sanktionerna effektiva och som inbegrep garantier för rättssäkerheten.⁶⁴ Riktade sanktioner mot individer verkar i och för sig ha bäst potential att bli effektiva i bemärkelsen att de faktiskt slår mot individer och dessutom mot dem som är de verkligen skyldiga. Syftet med sanktioner över huvud taget måste vara att komma åt och påverka dem som utför illgärningarna, inte att straffa hela befolkningar. Skamlösa politiska ledare i länder som är föremål för sanktioner lider förmodligen inte nämnvärt av insikten att civilbefolkningen får bära den tunga bördan av sanktionerna. Skulle sanktionerna däremot drabba ledarna direkt skulle situationen för dem bli mer obehaglig.

I fallet med de tre somaliasvenskarna har de riktade sanktionerna emellertid inte drabbat politiska ledare utan enskilda individer. Finns det något sätt på vilket sådana sanktioner kan kombineras med rättssäkerhet?

Som vi har sett kan individen tillvarata sina rättigheter i det nationella rättssystemet — i somaliasvenskarnas fall det amerikanska och hypotetiskt det svenska — och vad gäller Europa även de regionala rättssystemen inom EU respektive enligt Europakonvention om mänskliga rättigheter. I förhållande till FN:s säkerhetsråds beslut utgör dessa vägar dock bara indirekta sätt för en individ att göra sin rätt gällande. Dessutom är det inte svårt att föreställa sig länder vars rättssystem inte erbjuder några realistiska möjligheter för en individ att alls hävda sin rätt och som kanske inte är parter till någon bindande människorättskonvention med vidhängande judiciellt kontrollorgan. För det absoluta flertalet av världens människor torde det också vara svårt på gränsen till ogörligt att driva en process i ett främmande land eller att på plats i det främmande landet bearbeta landets myndigheter, t.ex. det amerikanska finansdepartementet.

Allt talar för att behovet av rättssäkerhet för den som drabbas av riktade sanktioner inte är tillgodosett innan det skapas någon mekanism för rättslig kontroll i direkt anslutning till källan för beslutet nämligen vid FN:s säkerhetsråd självt. Det tål att upprepas att det idag inte finns någon möjlighet för en individ att på rättsligt sätt formellt

⁶⁴ Jfr det projekt som pågår under år 2002 vid institutionen för freds- och konfliktforskning vid Uppsala universitet — The Stockholm Process on the Implementation of Targeted Sanctions (se www.pcr.uu.se) — om implementeringen av smarta sanktioner till nationell rätt och kontrollen av efterlevnaden av sanktionerna vid sidan om vilket har bedrivits en utredning av rättssäkerhetsaspekterna av riktade sanktioner. (www.jur.uu.se/sii/index.html)

vända sig mot ett beslut av FN:s säkerhetsråd eller dess sanktionskommitté.

Nästa svåra fråga blir då hur ett sådant system skulle se ut. Rent realistiskt måste det väl sägas att ett system för något slags rättslig eller annan kontroll av säkerhetsrådets eller dess sanktionskommittés beslut om att placera en individ på listan över terroristmisstänkta sannolikt ligger mycket långt fram i tiden. Icke desto mindre går det att spekulera kring olika sätt att stärka rättssäkerheten kring säkerhetsrådets beslut.⁶⁵

Procedurella garantier för att listorna ses över med täta mellanrum och att besluten om placeringen av individer på listan därmed aktualiseras och ifrågasätts ofta är ett sätt.⁶⁶ Garantier för att beslut om att placera någon på listan inte kan fattas för lätt respektive att beslut om att ta bort någon från listan inte är för svårt att fatta är en annan möjlighet. Procedureglerna för sanktionskommittén som hanterat somaliasvenskarna säger att alla beslut måste fattas enhälligt. Det är bra vad gäller möjligheten att föra upp någon på listan, men något slags majoritetsbeslut kanske vore bättre för att besluta att ta bort något namn från listan. En annan sak är att det verkar som om alla förslag om att föra upp ett namn på sanktionslistan godtas automatiskt av alla övriga medlemmar av sanktionskommittén, så kravet på enhälliga beslut stärker inte individens position nämnvärt i praktiken. I de två borttagna somaliasvenskarnas fall tycks förslag om att ta bort namn från listan godtas lika automatiskt av de övriga medlemmarna av sanktionskommittén.

Procedurella garantier för att förslagen att föra upp namn på sanktionslistan verkligen är underbyggda med starka och välgrundade misstankar skulle också stärka individens position. Det skulle bygga på att stater som lade fram sådana förslag redovisade åtminstone en del av sin bevisning mot de terroristmisstänkta för övriga medlemmar av sanktionskommittén. Med tanke på den sekretess som brukar omgärda terroristsaker torde alla länder vara ovilliga att dela med sig av sådan information till en så varierad krets av stater som medlemmarna av sanktionskommittén eller säkerhetsrådet. Dessutom förutsätter en kontroll av att misstankarna mot individerna är välgrundade att sanktionskommittén är beredd att säga nej till vissa förslag med alla de politiska komplikationer som då skulle kunna uppstå. Men tillgången på

⁶⁵ Jfr den ordning som redan råder i EU:s allmänna jakt på terroristmisstänkta (det "allmänna spåret") — uttryckligen inte tillämplig på "Usama Bin Ladin och med honom associerade individer" (st. 4 i preambeln) — och som bättre tar tillvara de misstänkta rättssäkerhet (artikel 1(4–6)) (2001/931/GUSP: Rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism).

⁶⁶ Resolution 1390 (2002) säger att säkerhetsrådets sanktionslista skall "uppdateras regelbundet" (op. para. 5 a)); resolution 1333 (2000) talar om en "uppdaterad lista" respektive "listor" (op. para. 8 (c) respektive 16 (b)), och resolution 1267 (1999) talar bara om "information" (op. para. 6). Jfr även Statement of Chairman of 1267 Committee on De-listing Procedures, Press Release SC/7487/AFG/203, 16 August 2002.

information torde vara det största problemet för en seriös utvärdering av förslag att föra upp ett namn på listan över misstänkta.

Ett annat slags procedurrell garanti vore att kräva att förslagen att föra upp namn på terroristlistan var baserade på beslut eller bedömningar av särskilt auktoritativa organ i varje stat eller organisation, helst ett judiciellt organ. Det skulle vara ett slags garanti för att de förslag på namn som kommer upp har granskats och utvärderats kritiskt på det nationella planet innan förslagen når sanktionskommittén. Då skulle sanktionskommittén åtminstone i en del fall kunna känna sig förvissad om att det förmodligen finns starka misstankar mot individerna som föreslås sättas upp på listan. Det skulle dock inte finnas något utrymme för sanktionskommittén att göra en egen bedömning i sak och nationella rättssystem är som sagt inte alltid pålitliga, i synnerhet inte vad gäller misstänkta terrorister.

Ett annat sätt att stärka individens position vore att i säkerhetsrådsresolutionerna ange mer precisa kriterier för vem som skall sättas upp på sanktionslistan. Som vi har sett är kriterierna, som knappast ens kan kallas kriterier, beträffande de misstänkta al-Qaida-anhängarna angivna som "Usama bin Laden and individuals and entities associated with him as designated by the Committee" och "based on information provided by States and regional organizations...including those in the Al-Qaida organization" i resolution 1333.⁶⁷ Total frihet för sanktionskommittén att besluta, som det nu ser ut nu, grundat på i resolutionen ospecificerad "information" som kommittén fått från medlemmar och regionala organisationer. Den sanktionskommittén anser vara associerad med Usama bin Laden *är* associerad med Usama bin Laden helt enkelt; tills vidare finns inga självständiga kriterier utanför kommitténs egen bedömning.⁶⁸

Alla sätt som diskuterats ovan att stärka individens rättsliga position i sanktionssammanhanget är indirekta och har kanske inte någon utsikt att bli effektiva sätt att garantera rättssäkerhet.

Återstår möjligheten att överklaga sanktionskommitténs eller säkerhetsrådets beslut att placera ett namn på listan. Bortsett från alla praktiska, formella och politiska svårigheter förknippade med en sådan ordning, skulle tänkbara befintliga instanser för en sådan prövning kunna vara den Internationella domstolen i Haag eller FN:s Människorättskommitté som för närvarande prövar klagomål om brott mot den tidigare nämnda FN:s Internationella konvention för de medborgerliga och politiska rättigheterna.

⁶⁷ Op. para. 8 (c).

⁶⁸ Situationen påminner om den som gäller under artikel 39 i FN-stadgan enligt vilken säkerhetsrådet har befogenhet att fastställa vilken situation eller företeelse som skall anses utgöra ett "hot mot freden" och därmed ytterst berättiga säkerhetsrådet att besluta om ekonomiska eller militära sanktioner — eller tvångsåtgärder som det ofta också heter. Det säkerhetsrådet säger utgöra ett "hot mot freden" utgör ett hot mot freden, också en bedömning helt fri från yttre kriterier.

Ett särskilt organ skulle också kunna skapas i anslutning till sanktionskommittén och säkerhetsrådet, vilket kanske är den förhållandevis mest realistiska tanken, som hade till uppgift just att överpröva beslut om att placera individer på listan över misstänkta, möjligen individer utom dem som innehar befattningar som företrädare för stater i någon form.

I en rättslig process är möjligheten att överklaga till en andra instans självklar; problemet med säkerhetsrådsprocessen i förhållande till de riktade sanktionerna är att den är politisk fast med mycket starka rättsliga effekter. En överprövning är allt annat än självklar.

Problemet med tillgången på information för dem som skulle överpröva skulle förmodligen kvarstå. Vilken stat skulle vilja släppa ifrån sig information om bevisningen mot misstänkta terrorister till ett FN-organ? Men om detta organ bestod av en liten krets kvalificerade jurister inklusive någon terroristexpert och någon säkerhetsexpert och proceduren omgärdades av sekretess kanske en sådan typ av överprövning skulle vara teoretiskt tänkbar åtminstone. Vid en sådan överprövning skulle en misstänkt individ kunna åberopa egen bevisning och göra ett försök att rentvå sig från anklagelserna om terrorism.

Ett annat sätt att stärka individens rättsliga ställning i förhållande till säkerhetsrådet vore att göra FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna till en "Bill of rights" för FN-organisationen. Detta skulle kunna ske genom en ändring i FN-stadgan eller, för säkerhetsrådets del, genom att säkerhetsrådet självt genom praxis förband sig att följa människorättsförklaringen och därmed låta denna utgöra en yttre gräns för beslutsfattandet och en garanti för att individers rättssäkerhet togs till vara t.ex. vad beträffar riktade sanktioner. I så fall skulle det vara lättare att låta den Internationella domstolen bli den instans som eventuellt överprövade säkerhetsrådets beslut om riktade sanktioner eftersom domstolen då skulle ha konstitutionellt stöd för en prövning av sanktionsbesluten i förhållande till de mänskliga rättigheterna.

Efter "friandet" av FN:s sanktionskommitté av två av de tre somalia-svenskarna tillkommer frågan om eventuellt skadestånd, men det får bli en annan historia.⁶⁹

⁶⁹ I artikel 6 i Rådets förordning (EG) nr 881/2002 av den 27 maj 2002 om införande av 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, står med den verkan det hava kan att "[f]rysning av penningmedel och andra finansiella tillgångar och ekonomiska resurser i god tro om att en sådan åtgärd är i enlighet med denna förordning skall inte medföra ansvarsskyldighet av något slag för den fysiska eller juridiska person, grupp eller enhet som genomför frysningen, eller för individer som innehar ledningsfunktioner eller är anställda i den juridiska personen, gruppen eller enheten i fråga, om det inte påvisas att frysningen har skett på grund av oaktsamhet."