

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar
om ändring av lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser, vilka
grunda sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och till
46 kap. 1 § strafflagen**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser, vilka grunda sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna ändras så att den också omfattar uppfyllandet av vissa förpliktelser som Finland har som medlem av Europeiska unionen.

I propositionen föreslås också att strafflagens stadgande om regleringsbrott ändras så att stadgandet kan tillämpas på brott mot

sådana förordningar som givits med stöd av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och som hör till Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik samt gäller kapitalrörelser, betalningar eller avbrytande eller begränsande av andra ekonomiska förbindelser.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att riksdagen har antagit dem.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida
PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
ALLMÄN MOTIVERING	3
1. Inledning	3
2. Nuläge	3
2.1. Lagstiftning och praxis	3
2.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet	4
Ekonomiska sanktionerna under utrikes- och säkerhetspolitiken inom Europeiska unionen	4
Sverige	5
Danmark	6
Nederländerna	6
Storbritannien	6
Österrike	7
Frankrike	7
Tyskland	7
2.3. Bedömning av nuläget	7
3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen	8
4. Propositionens verkningar	8
4.1. Ekonomiska verkningar	8
4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal	9
5. Beredningen av propositionen	9
DETALJMOTIVERING	9
1. Lagförslagen	9
1.1. Lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser, vilka grunda sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna	9
1.2. Strafflagen	10
2. Ikraftträdande	10
3. Lagstiftningsordning	11
LAGFÖRSLAGEN	11
1. Lag om ändring av lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser, vilka grunda sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna	11
2. Lag om ändring av 46 kap. 1 § strafflagen	12
Parallelltexter	13
1. Lag om ändring av lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser, vilka grunda sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna	13
2. Lag om ändring av 46 kap. 1 § strafflagen	15

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Ifall en ståndpunkt eller en gemensam åtgärd som har beslutats enligt bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i fördraget om Europeiska unionen förutsätter ett handlande från gemenskapens sida som helt eller delvis avbryter de ekonomiska förbindelserna med någon tredje stat, dvs. bestämmer om ekonomiska sanktioner, skall rådet besluta om brådskande åtgärder på förslag av kommissionen. Beslut om sådana åtgärder har i allmänhet meddelats i form av rådsförordningar och har förutsatt att medlemsstaterna lagstiftar om straff för brott mot bestämmelserna. Den finska lagstiftningen bör innehålla straffhot och förverkandepåföljder för att rådsförordningarna skall kunna genomföras direkt i Finland. Ibland krävs dessutom kompletterande nationella bestämmelser som det skall vara möjligt att utfärda genast.

1. Nuläge

2.1. Lagstiftning och praxis

Gällande lag om uppfyllande av vissa förpliktelser, vilka grunda sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna (659/1967), nedan sanktionslagen, är en fullmaktslag som ger rätt att genom förordning bestämma om åtgärder som säkerhetsrådet beslutat i enlighet med kapitel VII i Förenta Nationernas stadga. Åtgärderna kan dels vara av bindande ekonomisk art, dels gälla datakommunikationer och annan trafik. Denna allmänna fullmaktslag föregicks av en speciallag, lagen om uppfyllande av de förpliktelser, vilka grunda sig på Förenta Nationernas säkerhetsråds beslut rörande Syd-Rhodesia (187/1967). Säkerhetsrådets resolutioner om Sydafrika 566/1985 och 569/1985 sattes i Finland i kraft genom en lag om vissa åtgärder mot Sydafrika (1104/1985) eftersom de föreslagna sanktionerna var rekommendationer. År 1987 antogs en ändring av lagen genom vilken allmän handelsblockad tillämpades (599/1987).

Med stöd av gällande fullmaktslag har följande 36 förordningar utfärdats under åren 1967-1996:

Syd-Rhodesia. Partiella ekonomiska sanktioner (188/1967), utfärdad med stöd av lagen 187/1967, i kraft 1968-80 med stöd av gällande fullmaktslag; utvidgning av sanktionerna, förbud mot betalningar (484/1968); försäkringar, förbud mot överlämnande av varumärken och produktnamn (480/1976); upphävdes (40/1980).

Sydafrika. Förbud mot vapenexport (1000/1977); upphävdes (427/1994).

Irak. Ekonomiska och finansiella sanktioner (680/1990); flygblockad (903/1990); Kuwait undantogs från blockaden (522/1991); modifiering som gällde betydande civila behov (337/1992); förbud som gällde erkännande av ersättningskrav (131/1995); "olje för mat"-arrangemanget (1356/1996).

Ex-Jugoslavien. Förbud mot vapenexport (1734/1991); modifiering av förbudet (152/1996); upphävdes (493/1996).

Somalia. Förbud mot vapenexport (89/1992).

Liberia. Förbud mot vapenexport (1193/1992).

Federala Republiken Jugoslavien (Serbien och Montenegro). Ekonomiska sanktioner, finansiella sanktioner (496/1992); precisering av humanitära förhållanden (650/1992); skärpning av de ekonomiska sanktionerna och beslagtagande av vissa transportmedel (132/1995); avbrytande av tillämpningen av samtliga sanktioner (151/1996), upphävdes (724/1996).

Serbområdena i Bosnien och Hercegovina, områdena under beskydd i Kroatien. Utvidgning av de ekonomiska och finansiella sanktionerna, förbud mot genomfart och tjänster (397/1993), partiell suspendering av ekonomiska sanktioner (passagerarflygningar) (912/1994), riktande av vissa sanktioner till serbområdena i Bosnien och Hercegovina (913/1994); avbrytande av tillämpningen av sanktionerna (151/1996), upphävdes (724/1996).

Libyen. Förbud mot vapenexport och luftfart (336/1992); partiellt importförbud, frysning av tillgångar, icke-erkännande av ersättningskrav (1041/1993).

Haiti. Förbud mot export av vapen och olja, frysning av tillgångar (658/1993); temporärt slopande av sanktionerna (807/1993); sanktionerna åter i kraft (904/1994); skärpning av sanktionerna (419/1994); upphävdes (926/1994).

Angola (UNITA). Förbud mot export av vapen och olja (848/1993).

Rwanda. Förbud mot vapenexport (420/1994); modifiering (1093/1995), modifiering (679/1996).

När Finland blev medlem av Europeiska unionen (EU) vid ingången av 1995 grundade sig alla gällande ekonomiska sanktioner under den gemensamma utrikes- eller säkerhetspolitiken eller det tidigare Europeiska politiska samarbetet på bindande rekommendationer av FN:s säkerhetsråd. Sanktionerna hade satts i kraft i Finland genom de uppräknade förordningarna, vilka utfärdats med stöd av fullmaktslagen. Överensstämmelsen mellan de nationella finska förordningarna och gällande förordningar av Europeiska gemenskapen (EG) säkrades ytterligare genom två ändringar av förordningar (131/1995 och 132/1995).

Nedan uppräknas de rådets förordningar som vid tidpunkten för skrivningen av propositionen innehöll formellt gällande sanktioner.

Irak. Rådets förordningar (EEG) nr 3541/92 och (EG) nr 2465/96.

Förbundsrepubliken Jugoslavien (Serbien och Montenegro). Rådets förordningar (EG) nr 1733/94 och (EG) nr 2382/96.

Libyen. Rådets förordningar (EG) nr 3274/93 och (EG) nr 3275/93.

Angola (UNITA). Rådets förordning (EEG) nr 2967/93.

2.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet

Ekonomiska sanktionerna under utrikes- och säkerhetspolitiken inom Europeiska unionen

Huvudregeln är den att EU-sanktioner mot tredje länder fastställs i en tvåstegsprocess inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Det sanktionspolitiska beslutet fattas antingen som en gemensam ståndpunkt eller som en gemensam åtgärd på det sätt som bestäms i J 2 och J 3 i unionsfördraget. Ett dylikt beslut, som hör till unionens mellanstatliga samarbete, fattas enhälligt.

Till de delar denna sanktionspolitik innehåller åtgärder som omfattas av EG:s behörighet, skall dessa sättas i kraft med stöd av artikel 228 a och/eller artikel 73 g i Romfördraget. Enligt artikel 228 a i Romfördraget beslutar rådet om de brådskande åtgärder

som är nödvändiga. Beslutet fattas med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen. Enligt artikel 73 g i Romfördraget får rådet, om åtgärder från gemenskapens sida anses nödvändiga i ett sådant fall som avses i artikel 228 a, enligt förfarandet i artikel 228 a vidta nödvändiga brådskande åtgärder gentemot berörda tredje länder vad gäller kapitalrörelser och betalningar.

De nämnda artiklarna i Romfördraget ger rådet behörighet att vidta de brådskande åtgärder som är nödvändiga, vilket kan betyda alla de olika fullgörandeformer som finns uppräknade i artikel 189 i Romfördraget (förordning, direktiv, beslut, rekommendation eller yttrande). I praktiken har rådet använt förordningar i nästan samtliga fall för att genomföra åtgärderna.

De generella förbuden mot export som antagits med stöd av artikel 228 a i Romfördraget, dvs. förbud där produkterna inte avgränsats, omfattar också export av t.ex. vapen och s.k. dual use-produkter. I princip kunde restriktioner som särskilt gäller dual use-produkter utfärdas med stöd av artikel 228 a. I praktiken har dock exportkontrollen inom EU genomförts med stöd av artikel J 3 i unionsfördraget och artikel 113 i Romfördraget i fråga om dessa produkter. Försättningsvis skall uttrycklig begränsning av vapenexport genomföras genom lagstiftningsåtgärder i medlemsstaterna i enlighet med artikel 223 i Romfördraget.

Artikel 228 a i Romfördraget bekräftar den praxis som var i bruk redan före unionsfördraget, dvs. att politiska beslut om sanktioner skall fattas enligt principen om enhällighet inom ramen för det politiska samarbetet (European Political Cooperation) och verkställas genom rådsförordningar med stöd av artikel 113 om den gemensamma handelspolitiken. Före unionsfördraget verkställdes förbud att erkänna ersättningskrav genom rådsförordningar som utfärdades med stöd av artikel 235 i Romfördraget. Det har ansetts att den nya artikeln 228 a ger behörighet att reglera även dessa frågor.

Rådets sanktionsförordningar blir automatiskt bindande för medlemsstaterna. Med stöd av artikel 224 i Romfördraget kan en medlemsstat i enskilda fall dock bedriva en avvikande sanktionspolitik om det är nödvändigt på grund av allvarliga interna störningar, krig eller en allvarlig internationell spänning som innebär krigsfara.

Nödvändiga åtgärder beträffande råvaror

och produkter som avses i EKSG-fördraget har tidigare vidtagits med särskilda beslut av företrädarna för EKSG-staternas regeringar. I ljuset av EG-domstolens yttrande 1/94 (15.11.1994) ansåg kommissionen att förordningarna enligt artikel 228 a i Romfördraget täcker EKSG-fördragets råvaror och produkter, varför särskilda beslut inte längre behövs för dessa varor och produkter. Denna tolkning har fastställts i en gemensam ståndpunkt den 17 december 1996 om genomförandet av det irakiska "olje för mat"-arrangemanget. EKSG-besluten om Irak har därför upphävts i enlighet med detta.

EG har tagit i bruk ekonomiska sanktioner på eget initiativ och för att verkställa FN:s säkerhetsråds sanktioner inom gemenskapen. Majoriteten av gemenskapens ekonomiska sanktioner har varit FN-sanktioner.

Två gånger har EG tillämpat ekonomiska sanktioner på eget initiativ. Mot Sovjetunionen riktades smärre export- och importrestriktioner i samband med händelserna som ledde till utlysning av krigstillstånd i Polen i mars 1982. I april samma år riktades sanktioner mot Argentina som en reaktion på ockupationen av Falklandsöarna. I båda fallen stannade vissa medlemsländer utanför sanktionspolitiken.

Inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är det också möjligt att avtala om ekonomiska sanktioner mot tredje länder, vilka skall verkställas genom nationella åtgärder. I maj 1994 rekommenderade FN:s säkerhetsråd att samtliga stater skulle frysa vissa tahitiets tillgångar och ekonomiska intressen. Säkerhetsrådets resolution var i detta fall endast en rekommendation, och därför stannade EU för att utfärda ett rådsbeslut enligt vilket det ankom på medlemsstaterna att anta nödvändiga lagar och förordningar eller att vidta erforderliga administrativa åtgärder för att genomföra säkerhetsrådets rekommendation. Också andra EU-sanktioner som hör under medlemsstaternas behörighet skall verkställas genom nationella åtgärder på motsvarande sätt. Dyliga sanktioner är t.ex. de diplomatiska sanktionerna samt beslut om begränsning av utvecklings- eller kultursamarbete eller av kontakterna inom idrotten.

Sverige

Sverige har precis som Finland en allmän

fullmaktslag för genomförande av sanktioner som FN:s säkerhetsråd beslutar om. Lagen om vissa internationella sanktioner (1971:176) är tillämplig på säkerhetsrådets bindande beslut och på säkerhetsrådets rekommendationer.

Lagen ändrades 1992 så att regeringen får förordna om tillämpning av lagen, om det krävs av EG-samarbetet för främjande av internationell fred och säkerhet och är förenligt med Sveriges intressen och vidta åtgärdersnabbt. Lagen ändrades igen när Sverige inträdde i EU. Straffbestämmelserna i lagen utsträcktes till att omfatta de rådsförordningar om genomförande av FN:s säkerhetsråds bindande sanktionsbeslut eller sanktionsrekommendationer. Sveriges nationella förordningar har upphävts till den del det finns rådsförordningar om säkerhetsrådets resolutioner. De svenska myndigheterna tillämpar rådsförordningarna direkt. Regeringen skall i författningssamlingen tillkänna de rådsförordningar som har beslutats med anledning av säkerhetsrådets resolutioner och som har lagfästa hot om straff.

Den svenska sanktionslagstiftningen granskades av en särskild utredare under 1994. På basis av utredningens betänkande (SOU 1995:28) överlämnade regeringen en proposition till riksdagen i november 1995 med förslag till en nya lag om vissa internationella sanktioner (Prop. 1995/96:35). Den nya lagen (1996:95) trädde i kraft den 1 juli 1996. Med stöd av den nya lagen får regeringen förordna om verkställigheten av bindande beslut och rekommendationer av FN:s säkerhetsråd och om beslut som utfärdats med stöd av EU:s GUSP-bestämmelser och som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Regeringens förordnanden skall godkännas av riksdagen i efterskott. Lagtexten uttrycker inte i klartext att rådsförordningarna inte verkställs genom nationella bestämmelser. Den direkta tillämpningen följer nämligen direkt av EG-rätten. Lagen har bibehållit skyldigheten att i författningssamlingen publicera uppgifter om de rådsförordningar som innebär lagfästa hot om straff. Regeringens fullmakter att bestämma att lagen även skall tillämpas på samarbete inom ramen för Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) har tagits bort eftersom OSSE inte har den mekanism som behövs för att komma överens om ekonomiska sanktioner.

Danmark

Också Danmark har en allmän fullmaktslag för genomförande av bindande beslut av FN:s säkerhetsråd (156/1967, 228/85 och 21000/94). År 1984 stiftades en lag som gäller ibruktage av vissa EG-rättsakter om import och export (109/1984 och 267/1988). Efter detta har FN-sanktionerna satts i kraft i Danmark genom nationella förordningar som utfärdats med stöd av den danska FN-fullmaktslagen och EG-sanktionslagen. Till förordningarna har (i allmänhet) fogats texten i respektive EG-förordning.

I slutet av 1994 ändrades EG-lagen med anledning av artikel 73 g och artikel 228 a i Romfördraget. Lagen fick ett nytt namn, "Lov om anvendelsen af visse af De Europæiske Fællesskabers retsakter om økonomiske forbindelser til tredjeland", (1089/94). Enligt den nya lagen kan näringsministeriet utfärda de bestämmelser som behövs för att ta i bruk förordningar som utfärdats med stöd av artikel 113 i Romfördraget, EKGS-beslut om import och export och rådsförordningar som utfärdats med stöd av artiklarna 228 a och 73 g. Genom förordning (93/95) har närmare bestämmelser meddelats om tillämpningen av lagen.

Nederländerna

Nederländerna har en allmän sanktionslag (Sanctiewet) från 1977. Med stöd av den kan sanktionsförordningar utfärdas, på rekommendation av utrikesministern, för att efterleva resolutioner eller rekommendationer, som antagits av internationella organisationer, eller internationella konventioner om upprätthållande eller återställande av internationell fred och säkerhet eller främjande av internationell rättsordning. I Nederländerna har dessutom utrikeshandelslagen (In-en-uitvoerwet) reviderats 1988. Den ger regeringen stora fullmakter att bestämma om import- och exportrestriktioner. Sanktionslagen tillämpas främst på andra slags sanktioner, bl.a. trafik, överföring av tillgångar, personers rörlighet. Sanktionslagen kan tillämpas på bindande beslut och rekommendationer av FN:s säkerhetsråd samt på sanktioner som EG beslutat om på eget initiativ. Om en förordning som utfärdats med stöd av lagen inte baserar sig på internationella förpliktelser som är bindande för Nederländerna, kan

parlamentet begära reglering genom lag. Förkastas lagmotionen måste förordningen upphävas omedelbart.

Med stöd av lagen har nationella bestämmelser utfärdats om verkställighet av FN-beslut som det finns EG-förordningar om. I nederländsk lagstiftning finns inga straffbestämmelser som direkt avser brott mot EG-förordningar. Straffbestämmelserna gäller nationella bestämmelser, genom vilka rådsförordningarna indirekt avses.

Storbritannien

I Storbritannien genomförs sanktioner med stöd av tre lagar: FN-lagen från 1946 (the United Nations Act), import-, export- och tullagen från 1939 (the Import, Export and Customs Powers (Defence) Act) och beredskapslagstiftningen från 1964 (Emergency Laws (Re-Enactment and repeals) Act). Med stöd av FN-lagen har regeringen ("Queen in Council") fullmakter att meddela bestämmelser om nationell verkställighet av sanktionsresolutioner som antagits av FN:s säkerhetsråd. Dessa bestämmelser innehåller dels de egentliga sanktionsbestämmelserna, dels bestämmelser om straff vid brott mot sanktionerna. Parlamentet skall genast underrättas när en bestämmelse av detta slag utfärdats.

Sanktionerna rörande Irak och Serbien och Montenegro har genomförts med stöd av beredskapslagstiftningen. Enligt denna kan finansministeriet frysa tillgångar i Storbritannien. Import-, export- och tullagen gör det möjligt att utfärda import- och exportförbud för alla slags varor. Beredskapslagstiftningen avser att skydda nationella intressen och är tillämplig oberoende av om förbudet baserar sig på beslut av säkerhetsrådet eller ej. Beredskapslagstiftningen kan användas för att utfärda temporära bestämmelser, innan bestämmelser med stöd av FN-lagen träder i kraft.

I Storbritannien finns inga bestämmelser om straff för brott mot EG-förordningar med anknytning till genomförandet av säkerhetsrådets resolutioner. EG-förordningarna är likvärdiga med de nationella bestämmelserna och straff som avser de nationella bestämmelserna uppfattas därför som tillräckliga. Den brittiska lagstiftningen innehåller inte heller några allmänna bestämmelser om straff för brott mot andra EG-förordningar om sanktioner.

Österrike

I Österrike tillämpas flera lagar vid genomförandet av sanktioner: lagen om utrikeshandel, lagen om export, import och transitering av krigsmateriel, lagen om genomförande av internationella sanktioner, lagen om utländsk valuta och lagen om bankväsendet.

Enligt lagen om utrikeshandel har utrikesministern fullmakter att bestämma om import- och exportförbud. De import- och exportförbud som ingått i FN-sanktionerna har verkställts med stöd av denna lag.

Lagen om utrikeshandel har reviderats våren 1995 för att motsvara de skyldigheter som följer av medlemskapet i Europeiska unionen. I lagen har bland annat intagits bestämmelser om straff för brott mot direkt tillämpliga EU-bestämmelser. Det har också ansetts nödvändigt att komplettera straffbestämmelserna i lagen om bankväsendet och lagen om utländsk valuta. Detsamma gäller vissa bestämmelserna i lagen om export, import och transitering av krigsmateriel.

Frankrike

I Frankrike finns ingen lagstiftning om särskilda fullmakter för genomförande av sanktionsbeslut av FN:s säkerhetsråd. Enligt 55 § i grundlagen har statsfördragen prioritet med avseende på den nationella lagstiftning. Med stöd av grundlagen har regeringen fullmakter att tillse att de internationella överenskommelserna, inbegripet FN-stadgan, efterlevs. Regeringen kan därför vidta de åtgärder som behövs för att genomföra säkerhetsrådets beslut om sanktioner, såväl bindande beslut som rekommendationer.

I förordning stadgas om sanktioner som beslutats av säkerhetsrådet med som inte omfattas av EG:s behörighet. Dessa förordningar publiceras i den nationella författningssamlingen. Genomförandet av rättsliga sanktioner grundar sig på valutalagen från år 1966.

EG-förordningarna är en del av den franska lagstiftningen. I den nationella författningssamlingen publiceras meddelanden som informerar importörer och exportörer om sanktionerna. Texten i rådsförordningarna publiceras inte i författningssamlingen.

Bestämmelserna om straff vid brott mot såväl de nationella bestämmelserna som EG-förordningarna ingår i den franska tullagen från år 1985.

Tyskland

I Tyskland sätts FN:s säkerhetsråds resolutioner i kraft med stöd av lagen om utrikeshandel och lagen om handel med krigsmateriel. Enligt lagen om utrikeshandel har regeringen fullmakt att utfärda förordningar för att uppfylla förpliktelseerna enligt internationella överenskommelser. Dessutom ger lagen fullmakter att begränsa handelsförbindelserna för att garantera den nationella säkerheten och förhindra dels betydande störningar i de tyska utlandsförbindelserna, dels brott mot den internationella freden. Sanktionerna rörande handel med krigsmateriel behöver inga särskilda bestämmelser, om de gäller de produkter som lagen avser, eftersom exportförbudet kan beaktas vid beviljandet av exportlicenser.

Den tyska lagen om utrikeshandel har nyligen kompletterats med bestämmelser som avser brott mot EG-förordningar. Enligt lagens 34 § kan i lagen föreskrivet straff dömas för brott mot EG-förordningar om genomförandet av FN:s säkerhetsråds resolutioner, om information om förordningarna gått ut i Tyskland. Informationen är inte en förutsättning för att förordningarna skall kunna tillämpas, men den har betydelse för rättsskyddet och straffbarheten.

Enligt lagen om utrikeshandel får det tyska ekonomiministeriet, sedan det hört utrikes- och finansministeriet, meddela kompletterande nationella bestämmelser för genomförandet av rättsligt bindande EG-beslut.

2.3. Bedömning av nuläget

I avsnitt 2.1 konstaterades att när Finland blev medlem av EU var samtliga sanktioner, som det fanns motsvarande EG-sanktionsförordningar om, i kraft nationellt i Finland. Överensstämmelsen mellan de nationella finska förordningarna och gällande EG-förordningar säkrades ytterligare genom två ändringar av förordningar (131/1995 och 132/1995), vilka gällde förbud mot att tillgodose ersättningskrav (Irak och Serbien och Montenegro) och beslagtagande av vissa transportmedel (Serbien och Montenegro). EG:s ekonomiska sanktioner innehöll inga bestämmelser som krävde omedelbara ändringar i sanktionslagen. Inte heller de situationer där EG agerar för att genomföra sanktioner som beslutats av FN:s säkerhetsråd är kravet på lagstiftningsändring absolut.

Bestämmelser om förvaltningen och straffpåföljder i lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser, vilka grunda sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna behövs dock, särskilt för situationer där EG beslutar om ekonomiska sanktioner på eget initiativ. I regeringens proposition till riksdagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen (RP 135/1994 rd) konstaterades att antingen måste fullmaktslagen ändras eller en ny lag ges. I denna proposition föreslås ändring av fullmaktslagen. Motiveringen är att en stor del av EG-sanktionerna baserar sig på sanktioner som beslutats av FN:s säkerhetsråd. Det är därför lämpligt att samla allt inom ramen för en och samma lag.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Propositionen syftar till att komplettera den finska sanktionslagstiftningen så att den erbjuder tillräckliga bestämmelser för att i Finland genomföra förordningar, som med stöd av 73 g och 228 a i Romfördraget utfärdas om kapitalrörelser, betalningar eller avbrytande eller begränsande av ekonomiska förbindelser och som hör till området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Minimikravet för att målet skall uppnås är att lagen anger en behörig myndighet som vid behov kan meddela närmare bestämmelser om genomförandet av EG:s sanktionsförordningar och fastställer de påföljder som krävs för brott mot sanktionsförordningarna.

I propositionen föreslås att en ny 2 a § om verkställigheten av EG:s sanktionsförordningar fogas till lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser, vilka grunda sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna. Det föreslås att 1 mom. skall stadga om att statsrådet vid behov kommer att meddela närmare bestämmelser om verkställigheten. Det föreslås att 2 mom. skall stadga om att dels ikraftträdandet av sanktionsförordningarna, dels tillämpliga straffbestämmelser skall meddelas i Finlands författningssamlings fördragsserie i form av utrikesministeriets meddelanden. Texten till EG-förordningarna finns i EG:s officiella tidning och avsikten är att den inte skall publiceras i författningssamlingen. Det föreslås att 4 § i lagen skall ändras så att bestämmelserna om reglerings-

brott i 46 kap. strafflagen blir direkt tillämpliga på EG:s sanktionsförordningar. Samtidigt föreslås en ändring av lagens rubrik. Dessa ändringar kräver i sin tur att 46 kap. 1 § 1 punkten strafflagen ändras så att sanktionslagens nya namn framgår och att en ny punkt 11 om EG:s sanktionsförordningar fogas till 1 §.

I avsnitt 2.2 konstaterades att generella exportförbud, som godkänts med stöd av artikel 228 a, också omfattar bl.a. dual use-produkter. I Finland övervakas exporten av dual use-produkter med stöd av lagen om kontroll av export av produkter med dubbel användning (562/1996).

I avsnitt 2.2 konstaterades också att det inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är möjligt att komma överens om sådana sanktioner av ekonomisk natur mot tredje länder där genomförandet skall ske genom nationella åtgärder i medlemsländerna. De stadganden som föreslås i denna proposition gäller inte genomförandet av denna typ av sanktioner. Åtgärderna som behövs för att genomföra dem, inbegripet en eventuell riksdagsbehandling, måste prövas särskilt i varje enskilt fall. Vilken typ av stadgande som eventuellt behövs blir beroende av sanktionernas innehåll.

Det har också konstaterats att artiklarna 73 g och 228 a i Romfördraget ger rådet behörighet att vidta de åtgärder som behövs. Detta avser samtliga beslutsformer som står till rådets förfogande. I denna proposition behandlas endast rådsförordningar, som har varit den vedertagna formen för sanktionerna. Om sanktionerna beslutas i någon annan form, kan verkställigheten förutsätta riksdagsbehandling.

4. Propositionens verkningar

4.1. Ekonomiska verkningar

Propositionen har inga omedelbara ekonomiska verkningar. Bestämmelserna som kan utfärdas med stöd av lagen och som har verkningar på de ekonomiska förbindelserna mellan Finland och den blockerade staten, baserar sig på bindande EG-förordningar som utfärdas med stöd av Romfördraget. Utrikesministeriets meddelanden, som avses i lagförslagets 2 a § 2 mom., kommer inte att ha någon större inverkan på statens tryckningskostnader eftersom endast några få sanktionsförordningar har utfärdats per år.

4.2. Verknningar i fråga om organisation och personal

Propositionen har inga personalpolitiska eller arbetsmarknadspolitiska verknningar. Till den del EG:s sanktionsförfordningar gäller genomförande av säkerhetsrådets bindande beslut är det inte längre nödvändigt att utfärda förfordningar enligt 1 § fullmaktslagen. Enligt 2 § kommer riksdagens att underrättas om dessa förfordningar. De föreslagna bestämmelserna ger statsrådet rätt att meddela närmare bestämmelser om EG:s sanktionsförfordningar om det behövs.

5. Beredningen av propositionen

I regeringens proposition till riksdagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen (RP 135/1994 rd) konstateras att en särskild proposition till riksdagen om EG:s sanktionsförfordningar inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i EU skall avlåtas.

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid utrikesministeriet. Justitieministeriet, inrikesministeriet, försvarsministeriet, finansministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, trafikministeriet, handels- och industriministeriet, Finlands Bank och tullstyrelsen har hörts under beredningen.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslagen

1.1. Lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser, vilka grunda sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna

Lagens rubrik. Då lagen utsträcks till att omfatta även genomförandet av sanktioner som följer av EU-medlemskapet måste utvidgningen av tillämpningsområdet framgå av rubriken. I framtiden kan det bli aktuellt att utsträcka tillämpningsområdet till t.ex. ekonomiska OSSE-sanktioner. I denna proposition vill man dock inte antecipera en eventuell utvidgning till allmän fullmaktslag, inte ens i lagens rubrik.

2 a §. De sanktionsförfordningar som den föreslagna bestämmelsen gäller har definierats i enlighet med artiklarna J i unionsfördraget och artiklarna 228 a och 73 g i Romfördraget. Föreslås att uttrycket "som hör till Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik" används för att markera skillnaden till de begränsningar som antas inom den gemensamma handelspolitiken (artikel 113) och som genomförs enligt lagen om förvaltningen av utrikeshandeln samt om kontroll- och skyddsåtgärder i vissa fall (1521/1994). De förfordningar som avses i denna proposition kan enligt artikel 73 g gälla kapitalrörelser och betalningar och enligt artikel 228 a åtgärder som avbryter eller begränsar andra ekonomiska förbindelser. I

paragrafen har dessutom medtagits en hänvisning till de nämnda artiklarna i Romfördraget som sanktionsförfordningarna baserar sig på.

Någon ändring av ordalydelsen i lagens 1 § föreslås inte. Enligt gällande formulering kan de åtgärder som behövs föreskrivas genom förordning. I dagens läge har bindande förpliktelser till följd av sanktioner av ekonomisk natur eller sanktioner rörande telekommunikationer och andra kommunikationer, vilka FN:s säkerhetsråd antagit med stöd av artikel 41 i FN-stadgan, alltid satts i kraft genom förordning. En stor del av de sanktioner som antas av säkerhetsrådet sätts i kraft med stöd av artiklarna J i unionsfördraget och artikel 228 a i Romfördraget och blir tillämpliga i Finland i form av rådsförfordningar. I dessa fall är det onödigt att ytterligare utfärda en nationell förordning med samma innehåll med stöd av 1 §. Detta betyder att antalet förordningar som utfärdas med stöd av denna paragraf kommer att minska. Vid tidpunkten för ikraftträdandet av lagen har man för avsikt att tillämpa de gällande nationella förordningarna parallellt med gällande EG-förfordningar. De nationella förordningarna upphävs i enlighet med FN:s säkerhetsråds beslut att helt slopa sanktionerna mot de blockerade länderna eller om annat behov föreligger. Möjligheten att utfärda nationella sanktionsförfordningar har dock bibehållits i lagen eftersom det är möj-

ligt att EU och EG inte kan nå enighet i samtliga fall om sättet att genomföra säkerhetsrådets bindande resolutioner.

EG:s sanktionsförfordningar blir automatiskt bindande för medlemsstaterna. Ett undantag utgör möjligheten i artikel 224 i Romfördraget att bedriva en sanktionspolitik som avviker från gemenskapens politik. I regel är det dock fråga om gemenskapsbestämmelser som automatiskt blir bindande och som kan tillämpas direkt. Genomförandet av de skyldigheter som förordningarna ålägger medlemsstaternas regeringar kan dock förutsätta närmare bestämmelser. Dylika bestämmelser är t.ex. procedurregler om beviljande av dispens och bestämmelser som gäller övervakningen av efterlevnaden av sanktionerna. I propositionen föreslås att närmare bestämmelser skall utfärdas genom beslut av statsrådet.

I propositionen föreslås att utrikesministeriet, i form av utrikesministeriets meddelanden, skall informera om ikraftträdandet av de EG-förordningar om kapitalrörelser, betalningar eller avbrytande eller begränsning av andra ekonomiska förbindelser som hör till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och om de straffbestämmelser som gäller dem. Om en förordning inte träder i kraft i Finland, på grund av att Finland tillämpar en avvikande sanktionspolitik med stöd av artikel 224, skall även detta meddelas. Motsvarande eller liknande arrangemang gäller också i bl.a. Frankrike, Sverige, Tyskland och Danmark. I 4 § lagen om publicering av internationella överenskommelser (360/1982) föreskrivs att även andra meddelanden från utrikesministeriet än meddelanden om internationella överenskommelser och internationella relationer skall publiceras i Finlands författningssamlings fördragsserie.

4 §. Föreslås att till straffstadgandet fogas en hänvisning till de förordningar om kapitalrörelser, betalningar eller avbrytande eller begränsning av andra ekonomiska förbindelser som utfärdas med stöd av artikel 73 g eller artikel 228 a i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och som hör till Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Hänvisningen kräver att även 46 kap. 1 § strafflagen ändras.

6 §. Föreslås att 6 § 2 mom., som hänvisar till en sanktionsförfordning som gällde Syd-Rhodesia (188/1967) och till de bestämmelser som utfärdats med stöd av den, upp-

hävs. Förordningen har upphävts genom förordningen 40/1980. Hänvisningen har sålunda blivit onödig.

1.2. Strafflagen

46 kap. Om regleringsbrott och smuggling

1 § 1 punkten. Förelås att 46 kap. 1 § 1 punkten i strafflagen ändras till följd av ändringen av fullmaktslagens rubrik. Den nya lagrubriken lyder: Lag om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen.

9 och 10 punkten. Eftersom det föreslås att en ny 11 punkt fogas till paragrafen skall ordet eller strykas i slutet av 9 punkten och fogas till slutet av 10 punkten.

11 punkten. Föreslås att till 46 kap. 1 § fogas en punkt om de förordningar om kapitalrörelser, betalningar eller avbrytande eller begränsning av andra ekonomiska förbindelser som utfärdas med stöd av artikel 73 g eller artikel 228 a i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och som hör till Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

Genom lagen om ändring av 46 kap. 1 § strafflagen (1522/1994) fogades en ny punkt 9 om Europeiska gemenskapernas förordningar om import och export till paragrafen. Denna punkt fogades till strafflagen i samband med stiftandet av lagen om förvaltningen av utrikeshandeln samt om kontroll- och skyddsåtgärder i vissa fall. Enligt ordalydelsen i punkt 9 i paragrafen kunde denna punkt tillämpas också på de förordningar inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik som gäller ekonomiska sanktioner i fråga om import och export. Förarbetena till paragrafens nionde punkt ger dock vid handen att punkten avser förordningar som hör till handelspolitikens område. I denna proposition föreslås därför att förordningarna under den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, vilka bildar en egen helhet, skall nämnas som en särskild punkt i 46 kap. 1 § strafflagen.

2. Ikraftträdande

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

3. Lagstiftningsordning

Begränsningarna enligt EG-förordningarna grundar sig på fördraget om anslutningen till EU. Den föreslagna lagen utvidgar inte de regler och bestämmelser som binder Finland till följd av anslutningsfördraget och utvidgar inte heller myndigheter-

nas fullmakter att ingripa i egendomsskyddet. Därför föreslås det att lagförslagen skall behandlas i den ordning som anges i 66 § riksdagsordningen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om ändring av lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser, vilka grunda sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen den 29 december 1967 om uppfyllande av vissa förpliktelser, vilka grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna (659/1967) 6 § 2 mom.,
ändras lagens rubrik samt 4 §, av dessa 4 § sådan den lyder i lagen 824/1990, samt
fogas till lagen en ny 2 a § som följer:

Lag

om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen

2 a §

Genom beslut av statsrådet meddelas vid behov närmare bestämmelser om genomförandet av de förordningar om kapitalrörelser, betalningar eller avbrytande eller begränsning av andra ekonomiska förbindelser som utfärdas med stöd av artiklarna 73 g eller artikel 228 a i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och som hör till Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

Ikraftträdandet av de i 1 mom. avsedda förordningarna och uppgifter om de straffstadganden som gäller dem skall publiceras som utrikesministeriets meddelanden på det sätt som stadgas i 4 § lagen om publicering av internationella överenskommelser (360/1982).

4 §

Om straff för brott eller för försök till brott mot en regleringsföreskrift som någon myndighet har meddelat med stöd av denna lag samt för brott eller försök till brott mot förordningar om kapitalrörelser, betalningar eller avbrytande eller begränsning av andra ekonomiska förbindelser som utfärdas med stöd av artikel 73 g eller artikel 228 a i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och som hör till Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik stadgas i 46 kap. 1-3 §§ strafflagen. Om förverkandepåföljder stadgas i kapitlets 8-13 §§.

Denna lag träder i kraft den
199 .

2.

Lag**om ändring av 46 kap. 1 § strafflagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras 46 kap. 1 § 1, 9 och 10 punkten strafflagen, dessa lagrum sådana de lyder, 1 punkten i lagen 1522/1994 samt 9 och 10 punkten i lagen 563/1996, och
fogas till 46 kap. 1 §, sådan den lyder ändrad genom sistnämnda lagar, en ny rubrik och en ny 11 punkt som följer:

46 kap.

Om regleringsbrott och smuggling

1 §

Regleringsbrott

Den som bryter mot eller försöker bryta
 en i

1) lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen,

9) Europeiska gemenskapernas förordningar om import och export,

10) lagen om kontroll av export av produkter med dubbel användning (562/1996) eller

11) förordningar om kapitalrörelser, betalningar eller avbrytande eller begränsning av andra ekonomiska förbindelser som utfärdas med stöd av artikel 73 g eller artikel 228 a i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och som hör till Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik

stadgad eller med stöd av nämnda stadganden eller rättsakter meddelad regleringsföreskrift, skall för *regleringsbrott* dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den
 199 .

Helsingfors den 31 januari 1997

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Utrikesminister *Tarja Halonen*

1.

Lag

om ändring av lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser, vilka grunda sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen den 29 december 1967 om uppfyllande av vissa förpliktelser, vilka grundas sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna (659/1967) 6 § 2 mom.,
ändras lagens rubrik samt 4 §, av dessa 4 § sådan den lyder i lagen 824/1990, samt
fogas till lagen en ny 2 a § som följer:

Gällande lydelse

Lag

en om uppfyllande av vissa förpliktelser, vilka grunda sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna

4 §

Om straff och försök till brott mot regleringsföreskrift som någon myndighet har meddelat enligt denna lag stadgas i 46 kap. 1—3 §§ strafflagen. Om förverkandepåföljder stadgas i kapitlets 8—13 §§.

Föreslagen lydelse

Lag

om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen

2 a §

Genom beslut av statsrådet meddelas vid behov närmare bestämmelser om genomförandet av de förordningar om kapitalrörelser, betalningar eller avbrytande eller begränsning av andra ekonomiska förbindelser som utfärdas med stöd av artiklarna 73 g eller artikel 228 a i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och som hör till Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

Ikraftträdandet av de i 1 mom. avsedda förordningarna och uppgifter om de straffstadganden som gäller dem skall publiceras som utrikesministeriets meddelanden på det sätt som stadgas i 4 § lagen om publicering av internationella överenskommelser (360/1982).

4 §

Om straff för brott eller för försök till brott mot en regleringsföreskrift som någon myndighet har meddelat med stöd av denna lag samt för brott eller försök till brott mot förordningar om kapitalrörelser, betalningar eller avbrytande eller begränsning av andra ekonomiska förbindelser som utfärdas med stöd av artikel 73 g eller artikel 228 a i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och som hör till Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik stadgas i 46 kap. 3 §§ strafflagen. Om förverkandepåföljder stadgas i kapitlets 13 §§.

Gällande lydelse

6 §

Förordningen den 22 mars 1967 (188/67)
angående verkställigheten av lagen den 10
mars 1967 om uppfyllande av de förpliktel-
ser vilka grunda sig på Förenta Nationernas
säkerhetsråds beslut rörande Syd-Rhodesia
(187/67) samt med stöd därav utfärdade för-
eskrifter äro från och med den 1 januari
1968 i kraft med stöd av denna lag.

Föreslagen lydelse

6 §

(2 mom. upphävs)

Denna lag träder i kraft den
199 .

2.

Lag**om ändring av 46 kap. 1 § strafflagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras 46 kap. 1 § 1, 9 och 10 punkten strafflagen, dessa lagrum sådana de lyder, 1 punkten i lagen 1522/1994 samt 9 och 10 punkten i lagen 563/1996, och
fogas till 46 kap. 1 §, sådan den lyder ändrad genom sistnämnda lagar, en ny rubrik och en ny 11 punkt som följer:

Gällande lydelse

46 kap.

Om regleringsbrott och smuggling

1 §

Den som bryter mot eller försöker bryta en i

1) lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser, vilka grunda sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna (659/67),

9) Europeiska gemenskapernas förordningar om import och export *eller*

10) lagen om kontroll av export av produkter med dubbel användning (562/1996)

Föreslagen lydelse

46 kap.

Om regleringsbrott och smuggling

1 §

Regleringsbrott

Den som bryter mot eller försöker bryta en i

1) lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser *som grundar* sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och *Europeiska unionen*,

9) Europeiska gemenskapernas förordningar om import och export,

10) lagen om kontroll av export av produkter med dubbel användning (562/1996) *eller*

11) *förordningar om kapitalrörelser, betalningar eller avbrytande eller begränsning av andra ekonomiska förbindelser som utfärdas med stöd av artikel 73 g eller artikel 228 a i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och som hör till Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik*

Denna lag träder i kraft den 199 .

