

Regeringens proposition

1988/89:22

om ändring i lagen (1971:176) om vissa
internationella sanktioner



Prop.
1988/89:22

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 6 oktober 1988.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Anita Gradin

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att bestämmelserna om vissa tvångsmedel i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling skall gälla i fråga om brott mot sådana förbud mot in- eller utförsel och mot vissa andra åtgärder, som avses i lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner. De tvångsmedel som avses gäller rätt att inleda förundersökning m.m., ta egen- dom i beslag samt företa husrannsakan, kroppsvisitation och ytlig kropps- besiktning. Genom de nya bestämmelserna får främst tullmyndigheterna och tulltjänstemännen utökade befogenheter för att övervaka efterlevna- den av in- och utförselförbud liksom vissa andra därmed sammanhängan- de förbud som avses i sanktionslagstiftningen.

Lagförslaget har granskats av lagrådet. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1989.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner skall införas en ny paragraf, 16 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

Har regeringen meddelat förbud som avses i 3 § eller 5 § 2 eller 5, gäller 13—19 §§ lagen (1960:418) om straff för varusmuggling i fråga om brott mot sådant förbud.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 oktober 1988

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Sigurdson, Hjelm-Wallén, S. Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, R. Carlsson, Johansson, Hultström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Nordberg, Engström, Freivalds, Wallström

Föredragande: statsrådet Gradin

Proposition om ändring i lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner

1 Inledning

Lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner (sanktionslagen), som trädde i kraft den 1 juli 1971, kom till för att ge regeringen möjlighet att snabbt vidta åtgärder i den mån sådana påkallas med anledning av beslut eller rekommendationer som har antagits av Förenta Nationernas säkerhetsråd. Lagen är en s.k. fullmaktslag, som formellt är i kraft, men som endast kan tillämpas för att fullgöra säkerhetsrådets beslut eller rekommendationer. Det ankommer på regeringen att förordna om de åtgärder som påkallas därav. Enligt lagen får regeringen förordna om t.ex. förbud mot utförsel till eller införsel från en blockerad stat (3 och 4 §§), förbud mot exempelvis tillverkning, lastning, lossning och transport av varor, om åtgärderna är ägnade att främja förfaranden som har förbjudits med stöd av 3 eller 4 § (5 §) samt förbud mot verkställande av vissa betalningar (7 §) och utövande av trafik (8 §). Regeringen kan också förordna att avvisning av utlänningar kan ske i vissa fall (15 §).

Föreskrifter som regeringen meddelar är straffsanktionerade enligt 11 §. För uppsåtliga brott föreskrivs böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i högst fyra år. För gärningar som begås av grov oaktsamhet är straffet böter eller fängelse i högst sex månader. Ringa fall liksom anstiftan av och medhjälp till en gärning är straffria.

Lagen innehåller också bestämmelser om förverkande. Sålunda skall utbyte av brott enligt lagen förklaras förverkat, om det inte är uppenbart obilligt (12 §). Likaså kan egendom som använts såsom hjälpmedel vid brott enligt lagen eller som frambragts genom sådant brott förklaras förverkad, om det är påkallat till förbyggande av brott eller eljest särskilda skäl föreligger. Detsamma gäller egendom med vilken tagits befattning som utgör brott enligt lagen. I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat (13 §).

Lagen är till sin uppbyggnad sådan att brott mot vissa typer av förbud

regelmässigt kan förväntas äga rum utanför Sverige och därigenom, med hänsyn till brottsbalkens allmänna bestämmelser om tillämplighet av svensk lag, inte i full utsträckning nås av straffpåföljd. För att även dessa brott skall kunna föranleda påföljd kan enligt 11 § tredje stycket sanktionslagen regeringen förordna att en svensk medborgare, som utom riket har begått brott mot förbud som meddelats med stöd av lagen, skall dömas efter denna och vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig och utan hinder av 2 kap. 5 a § första och andra styckena nämnda balk.

Regeringen har hittills satt lagen i tillämpning för sanktionsåtgärder mot två länder, nämligen Rhodesia och Sydafrika. Sanktionsåtgärderna mot Rhodesia gällde under tiden den 1 juli 1971 — den 22 december 1979. Vad angår Sydafrika tillämpas lagen med anledning av FN:s vapenembargo från år 1977 och med anledning av en resolution av FN:s säkerhetsråd sommaren 1985 med rekommendation om bl. a. förbud mot försäljning av Krugerrand.

Det handelsförbud som jag förordade i proposition 1986/87:110 om förbud mot handel med Sydafrika och Namibia har inte sin grund i ett beslut eller en rekommendation av säkerhetsrådet. Sanktionslagen kunde därför inte sättas i tillämpning med den automatik som är förutsedd i den. Regeringen beslöt därför inhämta riksdagens bemyndigande att tillämpa vissa bestämmelser i sanktionslagen i fråga om en handelsblockad mot Sydafrika och Namibia. Riksdagen beslöt i enlighet med förslaget (UU 1986/87:20, rskr. 269). Den sålunda beslutade lagen (1987:474) med bemyndigande att tillämpa lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner i fråga om en handelsblockad mot Sydafrika och Namibia trädde i kraft den 1 juli 1987. Samtidigt upphörde den då gällande lagen (1985:1050) om förbud mot införsel av jordbruksvaror från Sydafrika.

Med stöd av den nyss nämnda bemyndigandelagen har regeringen i förordningen (1987:477) om förbud mot handel med Sydafrika och Namibia meddelat föreskrifter om förbud mot sådan handel.

Förordningen, som med vissa undantag omfattar materiella ting av lös egendoms natur, gäller yrkesmässig handel med sådana varor.

Förordningen innefattar dels förbud att föra in varor i Sverige, om varorna har sitt ursprung i Sydafrika eller Namibia, dels förbud att föra ut varor ur Sverige, om bestämmelselandet är Sydafrika eller Namibia. Sistnämnda förbud gäller dock inte om varorna skall bearbetas i ett annat land så att de får ursprung i det landet innan de förs till Sydafrika eller Namibia.

Förbudet omfattar också åtgärder som är ägnade att främja förbjuden in- eller utförsel och som innebär lastning, lossning, transport eller mottagande för förvaring av varor eller tillhandahållande av transportmedel eller av utrustning eller förnödenhet för transport eller lämnande eller förmedlande av uppdrag för nyss nämnda åtgärder.

Bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 1987. Förbuden med undantag av införselförbuden såvitt avser jordbruksvaror och Krugerrand började tillämpas den 1 oktober 1987.

Det åligger tullverket att övervaka bestämmelser om in- och utförselförbud. Detta följer av såväl tullagen (1987:1065) som förordningen (1984:988) med instruktion för tullverket. Vid denna övervakning kan tullmyndigheterna använda alla de kontrollbefogenheter som anges i tullagen, t. ex. kontroll av handlingar, införskaffande av uppgifter och undersökning av transportmedel. Tullverket kan också i kontrollarbetet utnyttja det samarbete som i dag inom ramen för tullsamarbetsavtal bedrivs med ett stort antal länder bl. a. i syfte att beivra brott mot in- och utförselbestämmelser.

När det gäller handelsförbudet mot Sydafrika och Namibia kan de befogenheter som anges i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling om rätt för tullmyndighet att inleda förundersökning, möjlighet för bl. a. tulltjänsteman att medtaga personer till förhör, göra beslag samt företa husrannsakan och kroppsvisitation m. m. inte utnyttjas. Sådana befogenheter tillkommer polis- och åklagarmyndigheter enligt regler härom i rättegångsbalken.

Skälet till att tullmyndigheterna och tulltjänstemän saknar de befogenheter som i många andra sammanhang tillkommer dem i samband med kontroll av in- eller utförselförbud är att sanktionslagen innehåller särskilda bestämmelser om påföljd för överträdelse av förbuden. Enligt 27 § varusmuggningslagen skall i sådant fall varusmuggningslagens regler inte tillämpas, om inte annat uttryckligen anges.

Generaltullstyrelsen har i en promemoria som ingivits till utrikesdepartementet anfört att kontrollen skulle kunna effektiviseras om tullmyndigheterna tilläts de befogenheter som tillkommer dem enligt varusmuggningslagen. Rikspolisstyrelsen har fått del av förslaget och lämnat det utan erinran.

Mot denna bakgrund har upprättats ett förslag till ändring i sanktionslagen som ger framför allt tullverket ökade befogenheter till utredning och ingripande när det gäller främst brott mot in- och utförselförbud som avses i sanktionslagstiftningen.

Regeringen beslöt den 15 september 1988 inhämta lagrådets yttrande över förslaget. Det remitterade lagförslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Lagrådet har i sitt yttrande, som bör fogas till protokollet som *bilaga 2*, föreslagit en annan lydelse av lagtexten i syfte att ge den en klarare innebörd. Som kommer att framgå i det följande ansluter jag mig till lagrådets förslag.

3 Befogenhet för tullverket att använda tvångsmedel m. m. i fråga om brott mot sådana förbud mot in- och utförsel och vissa andra åtgärder som avses i sanktionslagen

Mitt förslag: Om regeringen har meddelat förbud som avses i 3 § eller 5 § 2 eller 5 lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner, skall bestämmelserna i 13—19 §§ lagen (1960:418) om straff för varusmuggling angående förundersökning m. m., beslag, husrannsakan, kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning gälla i fråga om brott mot sådant förbud.

Skälen för mitt förslag: Handelsförbudet mot Sydafrika och Namibia har tillämpats sedan den 1 oktober 1987. Redan dessförinnan rådde förbud mot utförsel av krigsmateriel och liknande materiel till Sydafrika liksom förbud mot införsel av Krugerrand och jordbruksvaror från Sydafrika. Det är självfallet av stor vikt att bestämmelserna efterlevs och att de myndigheter som har att svara för gränskontroll har erforderliga befogenheter för att effektivt övervaka bestämmelsernas efterlevnad. Enligt min mening finns det skäl att förbättra möjligheterna till utredning och ingripanden såvitt avser tullverkets kontroll. Jag förordar därför att det i sanktionslagen tas in en föreskrift av innehåll att bestämmelserna i 13—19 §§ varusmuggningslagen angående förundersökning m. m., beslag, husrannsakan, kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning skall gälla i fråga om brott mot sådana utförsel- och införselförbud som avses i 3 § i lagen.

Detta innebär i korthet att tullmyndighet får inleda förundersökning och att rättegångsbalkens bestämmelser om undersökningsledare skall gälla (13 §). Vidare får tulltjänstemän bl. a. polismans rätt att gripa den som misstänks för brott och att till förhör medta den som befinner sig på platsen för ett brott (14 §) samt ta sådan egendom i beslag som kan antas vara förverkad (15 §).

I 16 och 17 §§ anges under vilka förutsättningar åtal skall väckas för brott som föranlett beslaget och hur beslagtagna egendom skall omhändertas och förvaras.

Slutligen får tulltjänstemän genom bestämmelserna i 18 och 19 §§ befogenhet att företa husrannsakan samt företa kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning. Husrannsakan får vidtas i lägenhet som avses i 28 kap 3 § rättegångsbalken samt i magasin m. m. Kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning får företas om det finns anledning att tro att någon som anträffas vid gräns- eller kustort eller ankommer till plats där förbindelse med utlandet äger rum har på sig gods, som är underkastat beslag. Tulltjänstemän får även i andra fall undersöka handresgods.

I detta sammanhang vill jag också upplysa om att hänvisningen till 13—19 §§ i varusmuggningslagen dessutom medför att uppgifter samtidigt läggs på vissa andra tjänstemän. Sålunda åläggs enligt 14 §, vid sidan av tulltjänstemän, även tjänstemän vid lots- och fyrstaten, posttjänstemän och

tjänstemän vid statens järnvägar att övervaka att brott inte äger rum. Posttjänstemän har dessutom rätt att föranstalta om undersökning av postpaket i vissa fall. Vidare får enligt 15 § tjänstemän vid lots- och fyrstaten ta egendom i beslag.

De utökade befogenheterna bör emellertid inte gälla endast överträdelser av införsel- eller utförselsförbud. Tullverket bör kunna ingripa med nyssnämnda åtgärder redan innan fullbordat brott mot in- eller utförselsförbud misstänks vara begånget. Särskilt angeläget är detta på utförselsidan eftersom sådant brott i allmänhet inte är fullbordat förrän varan förts ut ur Sverige och möjligheten till ett effektivt ingripande därigenom minskat. Tullverket har i fråga om förbud mot in- eller utförsel av varor normalt befogenhet att ingripa på ett tidigt stadium, eftersom försök till varusmuggling är straffbelagt enligt varusmugglingslagen. Sanktionslagen innehåller emellertid inte något straffansvar för försök. Sådana handlingar som typiskt sett betraktas som försökshandlingar utgör enligt sanktionslagen i stället självständiga brott. Jag tänker särskilt på de åtgärder som uppräknas i 5 § 2 och 5 sanktionslagen och som innebär lastning, lossning, transport eller mottagande för förvaring av varor eller tillhandahållande av transportmedel eller av utrustning eller förnödenhet för transport eller lämnande eller förmedlande av uppdrag för sådana åtgärder. Dessa åtgärder är straffbelagda i fråga om Sydafrika och Namibia, om de är ägnade att främja förbjuden in- eller utförsel och bör omfattas av tullverkets utökade befogenheter.

Befogenheterna bör gälla generellt; således inte bara i anslutning till det nu rådande handelsförbudet i förhållande till Sydafrika och Namibia, utan även vid andra motsvarande förbud som har meddelats med stöd av sanktionslagen eller kan komma att meddelas med stöd av den lagen eller föreskrifter varigenom sanktionslagen får tillämpas.

Mitt förslag förutsätter att en ändring görs i lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner. När det gäller lagtextens utformning ansluter jag mig till lagrådets förslag.

Jag vill slutligen påpeka att det inom justitiedepartementet pågår överväganden om olika tvångsmedelsfrågor, bl. a. i fråga om polisens rätt att på egen hand företa husrannsakan. Vidare överväger utredningen med uppdrag att se över lagen om straff för varusmuggling (Fi 1986:05) frågan om omfattningen av tulltjänstemäns och polismäns rätt att besluta om husrannsakan enligt varusmugglingslagen. Det är självklart att de befogenheter som nu föreslås tillkomma bl. a. tullmyndigheterna vid överträdelser av sanktionslagstiftningen kan behöva omprövas i samband med dessa överväganden.

4 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom utrikesdepartementet upprättats ett förslag till lag om ändring i lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner.

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta förslaget.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

Lag om ändring i lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner skall införas en ny paragraf, 16 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

I fråga om förbud, som meddelas med stöd av 3 §, 5 § 2 eller 5 eller med stöd av föreskrifter varigenom dessa bestämmelser får tillämpas, skall följande föreskrifter i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling tillämpas, nämligen 13 och 14 §§ om förundersökning m. m., 15—17 §§ om beslag och 18 och 19 §§ om husrannsakan, kroppsvisitation och yttlig kroppsbesiktning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1988-09-22

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt Wieslander, regeringsrådet Ulla Wadell, justitierådet Staffan Magnusson.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 15 september 1988 har regeringen på hemställan av statsrådet Anita Gradin beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av t.f. departementsrådet Christer Fallenius. Förslaget föranleder följande yttrande av *lagrådet*.

I lagrådsremissen föreslås att lagen om vissa internationella sanktioner byggs ut med en ny 16 §, där det sägs att 13—19 §§ lagen (1960:418) om straff för varusmuggling skall tillämpas i fråga om förbud som meddelas med stöd av vissa angivna bestämmelser i sanktionslagen eller med stöd av föreskrifter varigenom dessa bestämmelser får tillämpas. Enligt lagrådets mening blir den nya paragrafens innebörd klarare, om den avfattas på följande sätt:

”Har regeringen meddelat förbud som avses i 3 § eller 5 § 2 eller 5, gäller 13—19 §§ lagen (1960:418) om straff för varusmuggling i fråga om brott mot sådant förbud”.

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 oktober 1988 ..	3
1 Inledning	3
2 Tillsyn över bestämmelsernas efterlevnad	5
3 Befogenhet för tullverket att använda tvångsmedel m. m. i fråga om brott mot sådana förbud mot in- och utförsel och vissa andra åtgärder som avses i sanktionslagen	6
4 Upprättat lagförslag	7
5 Hemställan	8
6 Beslut	8
 Bilaga 1 Lagrådsremissens lagförslag	 9
Bilaga 2 Lagrådets yttrande	10

