

Nr 11

Utrikesutskottets betänkande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om vissa internationella sanktioner jämte motioner.

PROPOSITIONEN

Kungl. Maj:ts hemställan

Kungl. Maj:t har i proposition 1971:77 dagtecknad den 12 mars 1971 under återopande av utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden och lagrådets protokoll föreslagit riksdagen att

dels antaga vid propositionen fogat förslag till lag om vissa internationella sanktioner,

dels godkänna att Kungl. Maj:t förordnar om tillämpning av 3 §, 4 § 1, 3 och 4, 5–8 §§ samt 15 § den föreslagna lagen med anledning av de resolutioner som FN:s säkerhetsråd antagit i frågan om Rhodesia den 12 och 20 november 1965, den 9 april och 16 december 1966, den 29 maj 1968 och den 18 mars 1970.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag till lag om vissa internationella sanktioner. Den föreslagna lagen är avsedd att utgöra grundvalen för en tillämpning från svensk sida av resolutioner om icke-militära sanktioner som antas av Förenta nationernas säkerhetsråd. Lagen, som är av fullmaktskaraktär, ger Kungl. Maj:t befogenhet att meddela förbud i vissa i lagen angivna hänseenden i den mån det påkallas av ett bindande beslut eller en rekommendation av säkerhetsrådet. Kungl. Maj:ts förordnande om tillämpning av lagen skall inom viss tid underställas riksdagens prövning.

De förfaranden som skall kunna förbjudas med stöd av den föreslagna lagen är i stort sett av samma slag som dem som omfattas av den nuvarande lagen om vissa sanktioner mot Rhodesia. En nyhet i förhållande till vad som gäller enligt Rhodesialagen är att Kungl. Maj:t enligt den föreslagna lagen får möjlighet att för särskilda fall medge dispens från sanktionsförbud.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 juli 1971. Samtidigt upphävs Rhodesialagen. I propositionen hemställer Kungl. Maj:t vidare, att riksdagen godkänner tillämpning av fullmaktslagen för genomförande av de resolutioner om sanktioner mot Rhodesia som säkerhetsrådet hittills har antagit.

Lagförslaget

Det vid protokollet fogade lagförslaget har följande lydelse:

Förslag till**Lag om vissa internationella sanktioner**

Härigenom förordnas som följer.

1 § I den mån det påkallas med anledning av beslut som fattats eller rekommendation som antagits av Förenta Nationernas säkerhetsråd i överensstämmelse med Förenta Nationernas stadga kan Konungen förordna att 3—8 och 15 §§ skall tillämpas.

Förordnande förfaller, om det ej inom en månad eller, om riksdags-session ej pågår, inom en månad från början av nästkommande session underställes riksdagen för prövning av frågan huruvida det skall bestå och om det ej inom två månader från det underställningen skedde gillas av riksdagen.

Om säkerhetsrådets beslut eller rekommendation helt eller delvis återkallas eller förfaller, skall Konungen så snart det kan ske i motsvarande mån upphäva meddelat förordnande eller med stöd därav meddelad föreskrift.

2 § Med blockerad stat förstås i denna lag stat eller område som är föremål för sanktioner enligt beslut eller rekommendation som avses i 1 § första stycket.

Med vara förstås i denna lag materiellt ting av lös egendoms natur. Som vara anses även elektrisk kraft.

Vad som nedan föreskrives om vara gäller dock ej egendom som är avsedd endast för innehavarens personliga bruk.

3 § Konungen får meddela förbud att från riket utföra vara avsedd att införas till blockerad stat och förbud att till riket införa vara som härrör från blockerad stat.

4 § Konungen får meddela förbud att

1. till blockerad stat införa vara,
2. inom blockerad stat tillhandahålla vara i verksamhet av ekonomisk art,
3. utanför blockerad stat tillhandahålla vara avsedd för verksamhet av ekonomisk art som drives från den blockerade staten,
4. från blockerad stat utföra vara.

5 § Konungen får meddela förbud att vidtaga åtgärd som är ägnad att främja enligt 3 eller 4 § förbudet förfarande och som innebär

1. tillverkning, bearbetning, sammansättning, installering, underhåll eller reparation av vara eller lämnande av tekniskt bistånd till sådan åtgärd,
2. lastning, lossning, transport eller mottagande till förvaring av vara eller tillhandahållande av transportmedel eller av utrustning eller förnödenhet för transport,

3. överlåtelse eller förvärv av vara, upplåtelse eller förvärv av särskild rätt därtill eller meddelande av försäkring därå eller rättshandling som avser i 1 eller 2 nämnd åtgärd beträffande vara,

4. överlåtelse eller förvärv av uppfinning eller upplåtelse eller förvärv av särskild rätt därtill, eller

5. lämnande eller förmedlande av uppdrag för åtgärd som anges i 1—4.

6 § Konungen får förbjuda åtgärd som anges i 5 § 1—3 och lämnande eller förmedlande av uppdrag för sådan åtgärd i fråga om vara som utförts från blockerad stat efter det att förbud som meddelats med stöd av 4 § 4 trätt i kraft.

7 § Konungen får meddela förbud att utifrån verkställa betalning eller lämna kredit till mottagare i blockerad stat eller att verkställa betalning eller lämna kredit till någon utanför blockerad stat, om betalningen eller krediten är avsedd för mottagare i den blockerade staten eller för verksamhet av ekonomisk art som idkas där eller drives därifrån.

Konungen får även meddela förbud att lämna eller förmedla uppdrag för åtgärd som förbjudits enligt första stycket.

8 § Konungen får meddela förbud att utöva trafik till lands samt sjö- eller luftfart till eller från blockerad stat eller att i fråga om sådan verksamhet samarbeta med trafikföretag, som drives i eller från nämnda stat, eller med ägare eller brukare av transportmedel som är registrerat där.

Förbud enligt första stycket får riktas mot ägare och brukare av transportmedel samt mot befälhavare och besättningsman på transportmedel.

Konungen får även meddela förbud att lämna eller förmedla uppdrag att utöva verksamhet som förbjudits enligt första stycket.

9 § Konungen kan för visst fall medge undantag från förbud som meddelats med stöd av 3—8 §.

10 § Förbud som meddelats med stöd av 3—8 § gäller även om avtal om förfarande eller åtgärd som avses i nämnda lagrum slutits innan sådant förbud trätt i kraft, såvida ej Konungen förordnat annat.

11 § Den som bryter mot förbud som meddelats med stöd av 3—8 § dömes, om gärningen skett uppsåtligen, till böter eller fängelse i högst två år eller, om gärningen skett av grov oaktsamhet, till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall skall ej dömas till ansvar.

För anstiftan av eller medhjälp till gärning som avses i första stycket dömes ej till ansvar.

12 § Utbyte av brott enligt denna lag skall förklaras förverkat, om det ej är uppenbart obilligt.

13 § Egendom som använts såsom hjälpmedel vid brott enligt denna lag eller som frambragts genom sådant brott kan förklaras förverkad, om det är påkallat till förebyggande av brott eller eljest särskilda skäl föreligger.

Detsamma gäller egendom med vilken tagits befattning som utgör brott enligt denna lag.

I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat.

14 § Åtal för brott enligt denna lag får väckas endast efter förordnande av Konungen eller den Konungen bemyndigar.

15 § Konungen får förordna att utlänning som skäligen kan antagas ha hemvist i blockerad stat och ha begått eller avse att begå sådan handling som står i strid mot förbud enligt 3–8 § kan avvisas i den ordning som föreskrives i utlänningslagen (1954:193).

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1971.

2. Genom lagen upphäves lagen (1969:232) om vissa sanktioner mot Rhodesia.

3. I fråga om vara som vid den nya lagens ikraftträdande är omfattad av utförselförbud enligt 2 § lagen om vissa sanktioner mot Rhodesia får Konungen, utan hinder av att varan utförts från Rhodesia innan förbud som meddelats med stöd av 4 § 4 nya lagen trätt i kraft, meddela förbud enligt 6 § nya lagen. Konungen får även föreskriva att förordnande enligt 15 § nya lagen får avse också utlänning som skäligen kan antagas ha hemvist i Rhodesia och före lagens ikraftträdande ha begått handling som står i strid mot 2–6 § lagen om vissa sanktioner mot Rhodesia.

Motiveringen

I det följande återges vissa avsnitt av propositionens motivering, vilka synes vara av särskilt intresse med hänsyn till innehållet i de väckta motionerna. I fråga om motiveringen i övrigt samt redovisningen av säkerhetsrådets resolutioner, svensk och utländsk rätt, FN-lagkommitténs betänkande samt remissyttrandena hänvisas till propositionen.

8.1.1 Inledning

Enligt FN-stadgan kan FN:s säkerhetsråd föranstalta om sanktioner mot viss eller vissa stater i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. I artiklarna 41 och 42 anges vilka sanktioner som säkerhetsrådet sålunda kan föranstalta om. I artikel 41 nämns olika sanktioner av icke-militär natur, såsom avbrytande av ekonomiska och diplomatiska förbindelser och kommunikationer. Artikel 42 nämner ingripanden av olika slag med militära styrkor.

Förordnande om sanktioner kan ges genom beslut som är bindande för FN:s medlemsstater. En förutsättning för att rådet skall ha rätt att fatta sådant beslut är enligt artikel 39 i stadgan att rådet har ansett det föreligga hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling.

Säkerhetsrådet kan emellertid också utfärda resolutioner som innehåller

ler endast rekommendationer åt medlemsstaterna att vidta åtgärder av sanktionskaraktär. Det ankommer på varje medlemsstat att själv avgöra om den skall följa en rekommendation eller inte.

Säkerhetsrådets beslut och rekommendationer riktar sig inte direkt till enskilda rättssubjekt. För att en resolution skall få rättsverkningar för enskilda krävs att bestämmelser härom införs i nationell lagstiftning. I Sverige kan sanktioner i viss utsträckning genomföras med stöd av Kungl. Maj:ts allmänna ekonomiska lagstiftningsmakt. Sålunda kan erinras om Kungl. Maj:ts befogenheter i fråga om export- och importreglering. Vidare har Kungl. Maj:t enligt lagen (1966:158) angående utvidgad tillämpning av lagen den 22 juni 1939 (nr 299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m. m. och av lagen den 21 mars 1940 (nr 176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg rätt att genomföra vissa sanktioner på sjöfartens område. I övrigt måste Sverige för att fullt ut kunna efterkomma säkerhetsrådets resolutioner rörande sanktioner anlita ordinär lagstiftning, antagen av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt. Detta förhållande kan innebära olägenheter, framför allt därigenom att avsevärd tid kan förflyta innan Sverige i det enskilda sanktionsfallet har möjlighet att i nödvändig utsträckning ge effekt åt säkerhetsrådets bindande beslut och rekommendationer.

När säkerhetsrådet i en resolution den 20 november 1965 uppmanade FN:s medlemsstater att vidta vissa sanktionsåtgärder av icke-militär natur mot Rhodesia på grund av den ensidiga självständighetsförklaring som hade avgetts av en olaglig regering i landet, aktualiserades frågan om att införa en allmän och permanent lagstiftning som gör det möjligt för vårt land att snabbt efterkomma rådets beslut och rekommendationer om ekonomiska eller andra sanktioner av icke-militär art.

För att utreda denna lagstiftningsfråga tillkallades i början av år 1966 tre sakkunniga, som antog benämningen FN-lagkommittén.

Med anledning av att säkerhetsrådet den 16 december 1966 antog en resolution, innehållande för medlemsstaterna bindande beslut om en rad icke-militära sanktioner mot Rhodesia, uppdrog Kungl. Maj:t i februari 1967 åt kommittén att med förtur utreda frågan om särskild lagstiftning av provisorisk karaktär för att göra det möjligt för Sverige att till alla delar uppfylla sina förpliktelser enligt resolutionen. Kommittén avlämnade i mars 1968 en promemoria med förslag till lag om genomförande av vissa sanktioner mot Rhodesia.

Säkerhetsrådet antog den 29 maj 1968 – som komplettering till resolutionerna den 20 november 1965 och den 16 december 1966 – en ny resolution med beslut och rekommendationer om ytterligare sanktioner av icke-militär art mot Rhodesia.

På grundval av FN-lagkommitténs promemoria genomfördes lagen (1969:232) om vissa sanktioner mot Rhodesia. Genom denna lag får Sverige anses ha fullgjort sin skyldighet att som medlem i FN verkställa Rhodesiaresolutionerna. I avvaktan på införandet av en allmän FN-lag av permanent natur är Rhodesialagen provisorisk och gäller efter förlängning (prop. 1970:202, ILU 1970:76, rskr. 1970:407, SFS 1970:750) till

utgången av år 1971 med möjlighet för Kungl. Maj:t att upphäva lagen vid tidigare tidpunkt.

I april 1970 avgav kommittén betänkandet Svensk FN-lag, sanktioner och deras genomförande (SOU 1970:19). Betänkandet innehåller ett förslag till FN-lag av fullmaktskaraktär. Lagen, som föreslås bli permanent, är avsedd att möjliggöra för Kungl. Maj:t att för Sveriges del snabbt efterkomma säkerhetsrådets resolutioner rörande sanktioner av icke-militär natur, mot vilken stat de än riktas. Enligt den föreslagna lagen får Kungl. Maj:t av riksdagen befogenhet att meddela sådana förbud mot vissa särskilt angivna förfaranden som kan förutses bli nödvändiga för att genomföra av säkerhetsrådet, beslutade eller rekommenderade sanktioner. Befogenheten skall tillkomma Kungl. Maj:t bara i den mån det är påkallat av vad säkerhetsrådet har bestämt i ett visst sanktionsfall. Kungl. Maj:t föreslås få rätt att förordna om FN-lagens tillämpning utan att riksdagen dessförinnan har samtyckt till det. Kungl. Maj:ts förordnande skall emellertid inom en månad underställas riksdagen för prövning av frågan huruvida det skall bestå. Överträdelse av förbud som har meddelats med stöd av lagen skall föranleda straffansvar.

Kommitténs betänkande har remissbehandlats. Remissinstanserna har i allmänhet tillstyrkt lagförslaget eller lämnat det utan erinran i huvudsak. Tre remissinstanser, Sveriges advokatsamfund, Näringslivets trafikdelegation och Sveriges trafikbilägares riksorganisation, har dock avstyrkt förslaget. De anser att lagen inte bör genomföras, om den inte löser frågan om rätt till ersättning av allmänna medel åt enskilda för förluster som kan uppkomma genom lagens tillämpning. Riksorganisationen anser dessutom, att förslaget bör genomföras endast om i lagen föreskrivs att riksdagen i förväg skall godkänna att lagen sätts i tillämpning. Vissa remissinstanser ställer sig tveksamma till förslaget. Anledningen härtill är i allmänhet att den föreslagna lagen har konstruerats som en fullmaktslag att gälla både bindande beslut och rekommendationer och att den skall kunna sättas i tillämpning både när det är nödvändigt att snabbt genomföra en sanktion och när sådant krav på skyndsamhet inte föreligger.

8.1.3 Lagstiftningens form och räckvidd

Innan jag tar upp frågan om utformningen av en FN-lag av generell natur vill jag behandla frågan huruvida en sådan lag bör avse både bindande beslut och rekommendationer av säkerhetsrådet. Flera remissinstanser har ansett att endast bindande beslut bör kunna genomföras med stöd av en sådan lag. Göta hovrätt hävdar sålunda att vad kommittén har anfört i denna del närmast talar för att lagen inte bör gälla i fråga om rekommendationer. När anledning finns att genomföra endast rekommenderade sanktioner bör detta ske genom särskild lagstiftning i varje särskilt fall. Ett par andra remissinstanser framhåller att förekommande utländska FN-lagar synes avse endast rådets bindande beslut.

Dåvarande chefen för justitiedepartementet uttalade i propositionen med förslag till Rhodesialag (prop. 1969:78 s. 31), att när en rekommendation ger uttryck åt en allmänt omfattad politisk och moralisk förväntan, medlemsstaterna självfallet bör följa den. Jag delar denna uppfattning, som också har varit vägledande för Sveriges handlande i samband med sanktionerna mot Rhodesia. Sålunda utnyttjade Kungl. Maj:t bl. a. sina befogenheter i fråga om export- och importreglering med anledning av säkerhetsrådets rekommendationer den 20 november 1965. Vidare kan nämnas att 1966 års provisoriska lag på sjöfartens område (SFS 1966:158) liksom det år 1969 gjorda tillägget (SFS 1969:233) till avvisningsgrunderna i 19 § utlänningslagen (1954:193) avser både beslut och rekommendationer. Behov av att kunna verkställa rådets rekommendationer har sålunda redan ansetts föreligga.

Eftersom det är angeläget att snabbt och sakligt korrekt kunna verkställa även rekommendationer, om inte syftet med dem skall äventyras, finner jag i likhet med kommittén och majoriteten av remissinstanserna att FN-lagstiftningen bör ta sikte också på rådets rekommendationer. Jag vill även framhålla att rådets resolutioner ibland kan innehålla såväl bindande beslut om vissa sanktioner som rekommendation åt medlemsstat att genomföra sanktioner av annan art. Av praktiska skäl kan det i sådana fall vara lämpligt att båda formerna av sanktioner genomförs med stöd av samma lagstiftning. Jag vill i detta sammanhang erinra om att stormakternas vetorätt enligt art. 27 i FN-stadgan gäller inte bara i fråga om säkerhetsrådets bindande beslut utan också när det gäller dess rekommendationer. En rekommendation om sanktioner kan således inte komma till stånd, om någon av stormakterna klart uttalat sig emot rekommendationen. Det är inte heller någon risk för att en fullmaktslag, som kan användas också för att genomföra rekommendationer av säkerhetsrådet, kommer till en alltför frekvent användning.

8.1.7 Ersättningsfrågan

Kommittén har i sitt betänkande tagit upp frågan i vad mån ersättning bör utgå av allmänna medel till enskild som lider ekonomisk skada till följd av att förbud meddelats med stöd av den nya lagstiftningen. Under åberopande främst av svårigheten att överblicka tänkbara skadefall och avgränsa det ersättningssgilla området har kommittén föreslagit att någon laglig rätt till sådan ersättning inte bör föreskrivas. Frågor om ersättning bör enligt kommittén i stället avgöras av Kungl. Maj:t på grundval av en skälighetsprövning i varje särskilt fall. En ledamot i kommittén har emellertid i en reservation förordat att i lagen tas in en uttrycklig bestämmelse om rätt till ersättning för skada som varit oförutsebar och till vilken den skadelidande på intet sätt kan anses vållande.

Flertalet remissinstanser delar kommitténs uppfattning i ersättningsfrågan. Ett par av dessa, bl. a. kommerskollegium och Utlandssvenskarnas förening, anser dock att det i lagen bör meddelas en uttrycklig föreskrift

om möjligheten att få ersättning efter diskretionär prövning av Kungl. Maj:t.

Några remissinstanser, bl. a. Sveriges advokatsamfund och Svenska försäkringsbolags riksförbund, anser att en bestämmelse om principiell rätt till ersättning bör tas in i lagen. Exportföreningen m. fl. framhåller bl. a. att svårigheten att avgränsa de fall som bör medföra ersättningsrätt från andra fall inte utesluter att rätten till ersättning för vissa fall lagfästs, t. ex. fall då lagstiftningen ingriper i redan bestående rättsförhållanden. Även i andra fall bör enligt dessa remissinstanser ersättning utgå och beräknas efter skälighet, och en uttrycklig bestämmelse härom bör tas in i lagen.

Frågan i vad mån ersättning av statsmedel bör utgå till enskilda vid rättsenliga ingrepp av olika slag från det allmännas sida, särskilt ingrepp i äganderätt eller näringsfrihet, är ett omstritt problem inom den offentliga rätten. Olika principer har kommit till användning vid ingrepp på olika områden i fråga om såväl spörsmålet när ersättning skall utgå som frågan efter vilka grunder ersättningen skall beräknas. Generellt kan för svensk rätts del sägas att den grundsatsen har tillämpats att rätt till ersättning föreskrivs i fall när ingrepp sker i äganderätt eller näringsfrihet och ingreppet innebär ett överförande på det allmänna av äganderätt eller begränsad sakrätt, t. ex. vid expropriation. Rätt till ersättning i större eller mindre omfattning har också föreskrivits i en del fall när ingrepp görs i den enskildes möjligheter att fritt utnyttja sin arbetskraft. Härvid kan nämnas exempelvis lagen (1956:293) om ersättning åt smittbärare, kungörelsen (1956:294) om ersättning av statsmedel i vissa fall vid ingripanden i hälsovårdens intresse och lagen (1959:83) om allmän tjänsteplikt. Däremot finns inte något exempel på lagstadgad ersättningsrätt för enskilda vid ingripanden som är jämförliga med dem som kan föräntas av FN-sanktioner. Näringsidkare har sålunda inte rätt till ersättning för förluster på grund av krisregleringar i form av handels-, produktions- eller användningsreglering, import- eller exportförbud eller begränsningar i friheten att driva handel eller på grund av andra liknande inskränkningar i yrkesutövning. Inte heller finns det någon allmän rättsgrundats, enligt vilken rätt till ersättning föreligger vid intrång i den enskildes näringsutövning genom generellt verkande föreskrifter av angivet slag.

Enligt min mening finns det inte någon anledning att intaga en annan ståndpunkt när det gäller de ekonomiska följderna av ingripanden med stöd av en sanktionslagstiftning av nu aktuellt slag. Huruvida ett ingripande grundar sig på internationellrättsliga åtaganden eller på en rent internrättslig reglering som betingas enbart av hänsyn till nationella intressen bör således inte inverka på ersättningsfrågans bedömning. Jag är redan av dessa skäl inte beredd att förorda att i den nya lagen tas in bestämmelser om rätt till ersättning för förluster i följd av sanktionslagstiftningens tillämpning. Praktiska skäl talar f. ö. också emot en sådan reglering.

Som kommittén har konstaterat kan de skador för enskilda som står i

samband med tillämpningen av en sanktionslagstiftning bli av mycket skiftande slag och omfattning. Vid ersättningsfrågans behandling i samband med Rhodesialagens tillkomst uttalade föredragande departementschefen, att det inte är möjligt att ens tillnärmelsevis kartlägga vilka skador som kan bli aktuella. Detta uttalande avsåg i och för sig bara Rhodesiafallet men måste givetvis, som kommittén har påpekat, i ännu högre grad gälla i fråga om sanktioner som riktar sig mot stater med vilka Sverige har mera omfattande ekonomiska och andra förbindelser. Vidare skulle betydande svårigheter inställa sig när det gäller att fastställa orsakssammanhanget mellan en sanktionsföreskrift och en uppkommen skada och att bestämma skadans omfattning. Det sagda gäller även om man — som kommittén har varit inne på — begränsar en ersättningsbestämmelse till att gälla endast vissa fall vari den enskildes ersättningsbehov framträder med särskild styrka, som exempelvis när någon har lidit skada på grund av att ett sanktionsförbud hindrar honom från att fullfölja ett redan ingånget avtal. En sådan avgränsning av tillämpningsområdet skulle dessutom framstå som ganska godtycklig och i tillämpningen kunna leda till resultat som ter sig slumpartade och ibland stötande. Jag vill slutligen också påpeka att man såvitt bekant inte i något annat land har gett sig in på en lagreglering av hithörande ersättningsfrågor.

Att någon lagfäst ersättningsrätt för förluster med anledning av ingripanden enligt den nya lagen inte införs innebär givetvis inte hinder mot att en enskild skadelidande vänder sig till statsmakterna med en begäran om gottgörelse. Men det får då i varje särskilt fall prövas av Kungl. Maj:t och riksdagen om och i vad mån det kan finnas skäl att låta skadelidande få ersättning av statsmedel för lidna förluster.

8.1.8 Formerna för riksdagens medverkan

Jag övergår nu till att behandla de formella förutsättningarna för FN-lagens tillämpning, dvs. frågan om eller i vad mån riksdagens medverkan bör krävas för att den nya lagens sanktionsbestämmelser skall kunna sättas i tillämpning.

Enligt kommittén skall Kungl. Maj:t, i den mån det påkallas med anledning av beslut eller rekommendation som har antagits av säkerhetsrådet, utan riksdagens föregående medverkan få förordna om tillämpning av lagens bestämmelser. Förordnande förfaller emellertid enligt kommitténs förslag, om det inte inom en månad eller, om riksdagsession ej pågår, inom en månad från början av nästkommande session underställs riksdagen för prövning av frågan huruvida det skall bestå och om inte förordnandet gillas av riksdagen inom två månader från det underställningen har skett.

Ett par remissinstanser — Näringslivets trafikdelegation och Sveriges trafikbilägares riksorganisation — anser att riksdagen vid såväl bindande beslut som rekommendationer bör medverka, innan lagen sätts i tillämpning. Vissa andra remissinstanser anser att riksdagens föregående sam-

tycke alltid bör krävas i rekommendationsfallen och i allmänhet också vid bindande beslut. Sålunda anser kommerskollegium, att man bör kunna avstå från att höra riksdagen innan förordnande om tillämpning av lagen meddelas endast vid sådant bindande beslut av säkerhetsrådet som har tillkommit under tid då riksdagen inte är samlad. Enligt Exportföreningen m. fl. är riksdagens samtycke i efterhand tillräckligt bara i fall då bindande beslut av säkerhetsrådet föreligger och riksdagens beslut i förhand inte utan synnerlig olägenhet kan avvaktas. Göta hovrätt godtar kommitténs förslag i fråga om sättet för riksdagens medverkan vid bindande beslut men anser att förordnande om tillämpning av rekommendation inte bör få träda i kraft förrän det har gillats av riksdagen.

Såvitt gäller frågan om riksdagens medverkan vid genomförande av bindande beslut instämmer jag i vad kommittén har anfört om betydelsen av att Sverige har möjlighet till snabba och omedelbara ingripanden på det nationella planet. Man kan för dessa fall hävda, att det i princip alltid innebär synnerlig olägenhet att behöva avvakta en riksdagsbehandling, som under alla förhållanden måste bli relativt tidskrävande. En sådan ordning skulle i enskilda fall kunna äventyra sanktionernas effektiva genomförande. Jag anser det därför inte vara lämpligt att begränsa Kungl. Maj:ts befogenhet att utan riksdagens föregående samtycke förordna om tillämpning av lagen med anledning av bindande beslut om sanktioner till fall då sådant samtycke inte utan synnerlig olägenhet kan avvaktas. Det sagda gäller även för de fall då ett sanktionsbeslut av säkerhetsrådet har antagits under pågående riksdagssession. I det sammanhanget vill jag särskilt peka på de svårigheter som kan uppstå om rådets beslut tillkommer mot slutet av en riksdagssession. Som framgår av vad jag nu har anfört finner jag i likhet med kommittén att Kungl. Maj:t utan undantag bör få befogenhet att verkställa rådets bindande sanktionsbeslut utan riksdagens föregående medverkan. Jag återkommer strax till hur önskemålet om medverkan från riksdagens sida kan tillgodoses även inom ramen för en sådan ordning.

När det gäller rekommendationsfallen kan vissa skäl anföras mot att Kungl. Maj:t får befogenhet att utan föregående samtycke av riksdagen förordna om tillämpning av FN-lagen. Orsaken till att säkerhetsrådet, i stället för att fatta ett bindande beslut om en sanktionsåtgärd, bara har rekommenderat åtgärden kan vara att starka motsättningar i resolutionsfrågan har rått inom rådet. Sådana motsättningar kan också leda till att rekommendationerna i större utsträckning än de bindande besluten får en oklar och svårtolkad utformning. Med hänsyn härtill och till att även rekommenderade sanktioner kan innefatta mycket långtgående ingrepp i den enskildes rätt med risk för svåra ekonomiska konsekvenser för honom kan det synas rimligt att riksdagen i förväg får pröva om eller i vilken omfattning FN-lagen skall tillämpas med anledning av rekommendationer.

Som jag anfört i anslutning till motiveringen för att lagen bör avse också säkerhetsrådets rekommendationer är det dock angeläget att vårt land kan snabbt verkställa även rekommenderade sanktioner. Erfarenhe-

terna från Rhodesia-fallet ger belägg härför. Anser man sålunda att Sverige i princip bör genomföra även rekommendationer om sanktioner, bjuder konsekvensen att vi också tillser att vår lagstiftning tillhandahåller instrument som möjliggör ett effektivt genomförande av sådana resolutioner. Om förutsättningarna för lagens tillämpning inte är likartade vid bindande beslut och rekommendationer, kan detta leda till att ett omedelbart genomförande av bindande sanktionsbestämmelser inte kan ske. Det kan nämligen tänkas att ett effektivt genomförande för vårt lands vidkommande av vissa obligatoriska åtgärder i en resolution är beroende av ett samtidigt genomförande av de frivilliga åtgärder som rådet i samma resolution har uppmanat till. Det kan också inträda komplikationer till följd av att det ibland kan vara tveksamt om en viss resolutionsbestämmelse är obligatorisk eller frivillig. Slutligen vill jag erinra om de garantier för att en rekommendation inte ges ett orimligt vidsträckt innehåll som ligger i stormakternas tidigare berörda vetorätt i säkerhetsrådet.

Jag ansluter mig därför till kommitténs förslag att Kungl. Maj:t bör få fullmakt att omedelbart förordna om tillämpning av FN-lagen också i rekommendationsfallen. En sådan ordning hindrar givetvis inte att Kungl. Maj:t i fråga om såväl bindande beslut som rekommendationer i undantagsfall inhämtar riksdagens samtycke i förväg, när detta är påkallat av särskilda skäl och låter sig göra utan större tidsutdräkt.

Även om sålunda Kungl. Maj:t vid såväl bindande beslut som rekommendationer av säkerhetsrådet skall kunna förordna om tillämpning av lagen utan riksdagens föregående godkännande bör, i enlighet med vad kommittén har föreslagit, ett förordnande av Kungl. Maj:t om fullmaktslagens tillämpning inte bli bestående, om det inom viss tid underställs och sedermera godkänns av riksdagen. En sådan ordning överensstämmer med vad som i andra beredskapslagar i allmänhet gäller vid krigsfara, där behov kan uppkomma av mycket snabba ingripanden. Som kommittén har föreslagit bör underställning i princip ske inom en månad från dagen för förordnandet och riksdagens godkännande ha lämnats inom två månader från underställandet.

När en säkerhetsrådets resolution om sanktioner helt eller delvis har återkallats eller eljest förfallit, skall Kungl. Maj:t enligt kommitténs förslag vara skyldig att så snart det kan ske i motsvarande mån upphäva förordnande om FN-lagens tillämpning eller föreskrift som meddelats med stöd av förordnandet. Jag biträder i likhet med remissinstanserna kommitténs förslag i denna del.

MOTIONSyrkandena

I motionen 1971:1432 av herrar Dahlgren och Wirmark (fp) hemställs att riksdagen vid behandlingen av propositionen 77 angående vissa internationella sanktioner beslutar

dels att sanktioner utan riksdagens hörande får tillgripas efter beslut av FN:s säkerhetsråd och inte enbart på grund av rekommendation från rådet,

dels att i lagen införes uttrycklig föreskrift om möjlighet till ersättning för enskilda vid förlust på grund av lagens tillämpning, samt

dels att utskottet utarbetar härför nödvändiga lagtexter.

I motionen 1971:1433 av herr tredje vice talmannen Virgin och herr Magnusson i Borås (m) hemställes

a) att riksdagen måtte besluta

att riksdagens samtycke skall inhämtas innan beslut fattas om sanktioner, föranledda av rekommendation,

att av statsmedel skall kunna utgå ersättning till den som utan eget vållande åsamkats skada på grund av förbud enligt lagen om vissa internationella sanktioner,

b) att vederbörande utskott måtte utarbeta härför erforderliga författningsändringar.

UTSKOTTET

Erfarenheten visar att det kan uppstå internationella situationer, då Sverige bör följa en rekommendation av säkerhetsrådet om sanktioner på samma sätt som om det varit fråga om en resolution med folkrättsligt bindande verkan. Reglerna om överläggning med utrikesnämnden äger tillämpning i dessa fall.

Utskottet finner att lagstiftningen bör tillhandahålla instrument som ger möjlighet för Sverige att genomföra en rekommendation av säkerhetsrådet lika snabbt och effektivt som ett bindande beslut. Utskottet kan sålunda instämma i de synpunkter som framförts i propositionen till stöd för förslaget att FN-lagstiftningen bör ta sikte även på säkerhetsrådets rekommendationer samt att Kungl. Maj:ts befogenheter att meddela förbud i vissa i lagen angivna hänseenden bör gälla även i rekommendationsfallen. Som det framhålles i propositionen, hindrar en sådan ordning givetvis inte att Kungl. Maj:t i fråga om såväl bindande beslut som rekommendationer i undantagsfall inhämtar riksdagens samtycke i förväg när detta är påkallat av särskilda skäl och låter sig göra utan större tidsutdräkt.

Av de skäl som här nämnts avstyrkes motionerna 1971:1432 och 1971:1433 i vad avser formerna för riksdagens medverkan innan den föreslagna lagens sanktionsbestämmelser sätts i tillämpning.

Beträffande motionsyrkandena om ersättning till dem som åsamkats förlust på grund av lagens tillämpning ansluter sig utskottet till de motiv som anförts i propositionen för att någon lagfäst ersättningsrätt för förluster inte införs i den nya lagen.

Utskottet vill understryka att, som framgår av propositionen, avsaknaden av en dylik ersättningsrätt inte innebär hinder mot att en enskild

skadelidande vänder sig till statsmakterna med en begäran om gottgörelse. Det får då i varje särskilt fall prövas av Kungl. Maj:t och riksdagen om och i vad mån det kan finna skäl att låta skadelidande få ersättning av statsmedel för lidna förluster.

Med hänvisning till vad som nu anförts avstyrkes motionerna 1971:1432 och 1971:1433, i vad de avser införande av ersättningsbestämmelser i den föreslagna lagen.

Utskottet, som inte heller i övrigt funnit anledning till erinran mot propositionens förslag, hemställer

1. att riksdagen med avslag på motionerna 1971:1432 och 1971:1433 antager det vid propositionen 1971:77 fogade förslaget till lag om vissa internationella sanktioner,
2. att riksdagen godkänner att Kungl. Maj:t förordnar om tillämpning av 3 §, 4 § 1, 3 och 4, 5–8 §§ samt 15 § den föreslagna lagen med anledning av de resolutioner som FN:s säkerhetsråd antagit i fråga om Rhodesia den 12 och 20 november 1965, den 9 april och den 16 december 1966, den 29 maj 1968 och den 18 mars 1970.

Stockholm den 4 maj 1971

På utrikesutskottets vägnar

ARNE GEIJER

Närvarande: herrar Arne Geijer i Stockholm (s)*, Dahlné (fp), Lange (s), Helén (fp), fru Lewén-Eliasson (s), herrar Bohman (m)*, Möller i Gävle (s), Bengtson i Jönköping (c), Johansson i Jönköping (s), Palm (s), Göransson (s), Antonsson (c), Hernelius (m), Korpås (c) och Ericson i Örebro (s).

*Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar Dahlné (fp), Helén (fp), Bohman (m), Bengtson i Jönköping (c), Antonsson (c), Hernelius (m) och Korpås (c), som anser

dels att utskottets yttrande bort ha följande lydelse:

”Som medlem av FN är Sverige folkrättsligt skyldigt att efterkomma säkerhetsrådets beslut om sanktioner. När rådet antagit en resolution som endast innehåller en rekommendation till medlemsstaterna att vidta åtgärder av sanktionskaraktär, ankommer det på varje medlemsstat själv att avgöra om den skall följa rekommendationen eller inte. Det kan ifrågasättas om den föreslagna permanenta FN-lagen bör tillämpas i andra fall än då bindande rådsbeslut om sanktioner föreligger. Så torde vara fallet med jämförlig utländsk lagstiftning. Utskottet finner att riksdagen i varje fall bör höras i förväg när det är fråga om att tillämpa FN-lagen i

anledning av en rekommendation av säkerhetsrådet.

Flera remissinstanser har ansett att FN-lagen bör innehålla en uttrycklig bestämmelse om skälig ersättning av statsmedel till enskilda som lider ekonomisk skada till följd av förbud enligt lagen. Utskottet anser att rätt till ersättning för oförutsebar skada, till vilken den skadelidande på intet sätt kan anses vållande, bör inskrivas i lagen.

Utskottet finner att den vid propositionen fogade lagtexten snarast möjligt bör omarbetas i de hänseenden som här ovan berörts. Som ett provisorium i avvaktan på omarbetningen bör texten kunna accepteras i dess nuvarande lydelse.

Utskottet konstaterar i övrigt med tillfredsställelse att den föreslagna lagen har fått en konstruktion som särskilt genom dispensförfarandet ger möjlighet till en smidig tillämpning. Stötande konsekvenser — t. ex. i fråga om transitohandel och humanitära varusändningar t. ex. till missionen — bör därmed kunna undvikas.”

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

- ”1. att riksdagen i anledning av motionerna 1971:1432 och 1971:1433 dels antager det vid propositionen 1971:77 fogade förslaget till lag om vissa internationella sanktioner, dels hos Kungl. Maj:t hemställer att Kungl. Maj:t för 1971 års höstsession framlägger förslag till ändrad lydelse av lagen i enlighet med vad utskottet anfört i detta hänseende”.