

## Justitiekammarens yttrande

1978/79:1 y

över den med anledning av propositionen 1978/79:196 med förslag till lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia väckta motionen 1978/79:2679

*Till utrikesutskottet*

### Inledning

I propositionen 1978/79:196 har regeringen (handelsdepartementet) efter hörande av lagrådet förslagit riksdagen att anta ett i propositionen framlagt förslag till lag om förbud mot investeringar i Sydafrika och Namibia.

Med anledning av propositionen har väckts bl. a. motionen 1978/79:2679 av Joakim Ollén (m) och Håkan Winberg (m).

Ärendet har hänvisats till utrikesutskottet. Utrikesutskottet har genom beslut den 8 maj 1979 hemställt att justitiekammaren senast den 17 maj 1979 avger yttrande över motionen i de delar som berör justitiekammarens beredningsområde.

### Propositionen

Syftet med den förslagna lagen är att – såsom ett led i försöken att påverka den sydafrikanska rasåtskillnadspolitiken och samhällsordningen – genom investeringskontroll hindra en svensk nyetablering av företag i Sydafrika och Namibia eller en expansion av redan etablerade svenska företag där.

Lagen innehåller i 1 § bestämmelser om ett principiellt investeringsförbud. Förbudet riktar sig enbart till svenska juridiska personer. I paragrafen föreskrivs förbud att mot vederlag förvärva rörelse eller del av rörelse som drivs i Sydafrika eller Namibia. Förvärvsförbudet gäller också aktie eller andel i sydafrikanskt eller namibiskt företag eller obligation eller annan för den allmänna omsättningen avsedd skuldförbindelse som utfärdats av sådant företag. Svensk juridisk person får enligt lagrummet inte heller ge sådant företag tillskott av pengar eller annan egendom som är avsedd att användas i dess verksamhet och inte heller penninglån eller annan kredit med en löptid över två år. Svensk juridisk person förbjuds också att ställa säkerhet för sydafrikanskt eller namibiskt företags skulder med en löptid över fem år.

Enligt paragrafen får svensk juridisk person vidare inte genom handling eller underlåtenhet bidra till att dess dotterföretag eller dotterdotterföretag i utlandet köper sydafrikanskt eller namibiskt rörelse eller köper andel eller obligation i, tillskjuter medel till eller ställer säkerhet för sydafrikanskt eller namibiskt företag. Slutligen förbjuds svensk juridisk person att genom

handling eller underlåtenhet bidra till anskaffning av anläggningstillgångar i sådant företag.

Bestämmelserna i 1 § kompletteras av regler i 2 och 3 §§ om skyldighet för svensk juridisk person som själv eller genom utländskt dotterföretag driver rörelse i Sydafrika eller Namibia att årligen upprätta investeringsplan för denna rörelse och till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer redovisa hur verksamheten i dessa länder utvecklas.

I 4 och 5 §§ föreslås bestämmelser enligt vilka regeringen i vissa fall kan medge undantag från föreskrifter i 1 §.

Föreskrifterna i 1–3 §§ är straffsanktionerade. Enligt 6 § i den föreslagna lagen skall sålunda den som bryter mot 1 § dömas, om gärningen skett uppsåtligt, 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 inte dömas till ansvar. För anstiftan av eller medhjälp till brott mot 1 § skall inte heller dömas till ansvar. Den som underlåter att fullgöra skyldighet enligt 2 eller 3 § skall enligt lagrummet dömas till böter.

I 7 § föreslås en regel enligt vilken svensk medborgare, vilken som företrädare för svensk juridisk person har utom riket brutit mot 1 §, skall dömas enligt den föreslagna lagen och vid svensk domstol även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig.

Till straffbestämmelserna anknyter en bestämmelse om förverkande i 8 §. Enligt detta lagrum skall utbyte av brott enligt den föreslagna lagen förklaras förverkat om det inte är uppenbart obilligt. Enligt paragrafen skall också egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt lagen kunna förverkas om det är påkallat till förebyggande av brott eller eljest särskilda skäl föreligger. Detsamma skall gälla egendom med vilken tagits befattning som utgör brott enligt lagen. I stället för egendomen skall dess värde kunna förklaras förverkat.

I 9 § föreslås en regel om särskild åtalsprövning. Enligt paragrafen skall sålunda åtal för brott enligt den föreslagna lagen få väckas endast efter förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigar.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1979.

## Motionen

I motionen 1978/79:2679 yrkas, såvitt nu är i fråga, för det fall att riksdagen inte avslår propositionen att riksdagen beslutar att stryka rekvisitet underlåtenhet ur lagförslagets 1 § samt godkänner vad som anförts i motionen rörande straffansvar för svenskt moderbolag (yrkande 2 a), att riksdagen beslutar att fängelse i högst sex månader skall kunna följa på uppsåtligt brott mot lagen och att endast böter skall kunna följa på gärning som skett av grov oaktsamhet (yrkande 2 c) och att riksdagen avslår lagförslagets 8 § och hos regeringen hemställer om förslag till reglering i denna del i enlighet med vad som anförts i motionen (yrkande 2 d).

## Utskottets synpunkter

### *Allmänt*

Till grund för förslaget i propositionen ligger det av utredningen för begränsning av företagets verksamhet i Sydafrika i maj 1978 avlämnade betänkandet (Ds H 1978:3) De svenska företagets verksamhet i Sydafrika och det av sydafrikautredningen i augusti 1978 avlämnade betänkandet (SOU 1978:53) Förbud mot investeringar i Sydafrika. Utredningarna tillsattes efter begäran av riksdagen med anledning av motioner om förhindrande av investeringar i Sydafrika och Namibia m. m. (UU 1976/77:22, rskr 350). Betänkandena har remissbehandlats.

Som framgår av det föregående är det främsta syftet med den föreslagna lagen att åstadkomma en utrikespolitisk manifestation mot den sydafrikanska rasåtskillnadspolitik. Bakom förslaget ligger bedömningen att förhållandena i Sydafrika i många stycken konstituerar en unik situation.

Lagstiftningsärendet inrymmer ett flertal aspekter av rent politisk samt civilrättslig (främst associationsrättslig) och folkrättslig natur, som utförligt har behandlats i propositionen och dess förarbeten. Justitiekammaren – i enlighet med utrikesutskottets begäran – sina överväganden till de straffrättsliga frågeställningar som tas upp i motionen 2679.

### *Ansaret för investeringsbeslut i dotterbolag*

I motionen ifrågasätts om man bör straffbelägga sådan medverkan från svenskt moderbolags sida som sker genom underlåtenhet att förhindra att ett sydafrikanskt dotterföretag gör en förbjuden affärstransaktion. Enligt motionärerna kan det nämligen förutsättas att ett betydande antal mindre investeringar beslutas självständigt av dotterföretaget. Sådana investeringar bör därför enligt motionärerna, bl. a. med hänsyn till bevisvärigheter, inte leda till straffansvar. Mot bakgrund av bl. a. vad nu angetts anser motionärerna att lagstiftningen bör få en lämpligare utformning genom att rekvisitet underlåtenhet utgår ur 1 §. – I detta sammanhang återger motionärerna ett uttalande av departementschefen (prop. s. 37) av innebörd att koncernledning inte kan delegera ansvaret för investeringsbesluten i Sydafrika till personer som är oåtkomliga för det svenska rättsväsendet. Motionärerna önskar att riksdagen härtill skall uttala att det sagda inte rimligen kan tolkas så att en koncernledning skall vara skyldig att fatta beslut rörande varje investering.

Den i det föregående redovisade straffrättsliga regleringen i lagförslagets 6 § vilar på den i 2 § föreslagna skyldigheten för svensk juridisk person att upprätta investeringsplan varmed följer skyldighet att införskaffa underlag för planen. Härtill ansluter de föreslagna bestämmelserna i 1 § om plikt för moderföretag att aktivt verka till förhindrande av att planer på åtgärder som

innebär överträdelse av föreskrifterna i 1 § sätts i verket.

En förutsättning för straffansvar blir med denna konstruktion att moderföretaget måste ha kännedom eller anledning till misstanke om att överträdelse planeras. En utgångspunkt härvidlag är – och det bör enligt utskottets mening understrykas – att den föreslagna regleringen enbart tar sikte på situationer där moderföretaget faktiskt, dvs. i det konkreta fallet, har ett bestämmande inflytande över dotterföretaget. Det bör vidare slås fast att – även om situationen rent associationsrättsligt sett är sådan som nyss sagts – möjligheterna att utöva inflytande och att skaffa underrättelser i verkligheten kan vara begränsade till följd av utländsk lagstiftning eller utländska myndighetsåtgärder (lagkollision). Det svenska straffrättsliga ansvaret blir då självfallet begränsat i motsvarande mån.

För att straffansvar skall inträda krävs att åklagaren presterar bevisning i vederbörlig omfattning om att dotterföretaget har vidtagit en åtgärd i strid mot 1 § och att denna åtgärd inte skulle ha vidtagits om moderföretaget hade handlat på visst sätt samt att omständigheterna är sådana att underlåtenheten kan betecknas som uppsåtlig eller grovt oaktsam. Självfallet har åklagaren bevisbördan även i frågan huruvida ett koncernförhållande med nyss angivna möjligheter till inflytande förelegat.

Den plikt att handla gentemot dotterföretaget som moderföretaget sålunda har att iakta för att undgå ansvar gäller försök att påverka dotterföretaget att avstå från åtgärder som strider mot 1 §. Detta kan ske genom särskilda underhandsdirektiv till dotterföretagets ledning och genom agerande på dotterföretagets stämmor, t. ex. i syfte att ge det utländska dotterföretagets styrelse en annan sammansättning. Lagstiftningen innebär däremot inte att kraven på moderföretagen ställs så högt att de för att undgå svenskt straffrättsligt ansvar skulle behöva avveckla sina ekonomiska intressen i berörda utländska dotterföretag. Utskottet vill också framhålla att ställföreträdare för ett dotterföretag i Sydafrika inte i denna egenskap kan hållas straffrättsligt ansvariga för företagets investeringar ens om de är svenska medborgare med hemvist här i landet. Som redan framgått riktas nämligen straffsanktionerna mot moderföretagets ställföreträdare.

Av betydelse för bedömningen av motionsspörsmålet, som tar sikte på mindre investeringar, är vidare att sådana investeringar, gällande t. ex. ersättning av enstaka förslitna kontorsmaskiner eller fordon, regelmässigt inte upptas i finansieringskalkyler och investeringsplaner. Det bör tilläggas att det föreslagna straffstadgandet i 6 § innehåller en uttrycklig bestämmelse om att ansvar inte skall ådömas i ringa fall. Här bör också erinras om de möjligheter att underlåta åtal som regeln i 9 § om särskild åtalsprövning innebär. Av uttalande i specialmotiveringen till stadgandet följer att lagföring skall kunna underlåtas också i fall som ligger nära sådana där de bristande kommunikationsmöjligheterna mellan moderföretag och dotterföretag är beroende på lagkollisioner.

Sammantaget innebär den föreslagna regleringen att en handlingsplikt av

den omfattning som angetts i det föregående kommer att åvila svenska moderföretag. Regleringen skulle förlora i effektivitet om rekvisitet underlåtenhet i 1 § helt utgick ur lagrummet. Så bör därför enligt utskottets mening inte ske. Med hänsyn till vad utskottet nyss anfört bör rekvisitet gälla också för de fall som motionärerna främst tar sikte på, dvs. när det gäller mindre investeringar. Utskottet vill tillägga att den föreslagna regeln om att också underlåtenhet skall vara ansvarsgrundande ligger i linje med de regler som utbildats inom specialstraffrätten när det gäller brott som förövats av företrädare för juridiska personer.

I anslutning till det särskilda spörsmålet i motionen om delegation av ansvaret för investeringsbeslut i dotterbolag bör erinras om att departementschefen i propositionen tar avstånd från tanken att härvidlag lägga ett principiellt eller i det närmaste strikt ansvar på koncernledningen. I stället förordas en tillämpning av de regler som utbildats i domstolspraxis om straffansvar för dem som leder juridiska personer och har största möjligheten att förebygga lagöverträdelser i verksamheten (företagaransvar). I enlighet härmed kommer det att föreligga möjligheter till delegation från koncernledningens sida av ansvaret för investeringsbeslut i utländska dotterföretag, varmed följer att det straffrättsliga ansvaret lyfts av från koncernledningen. Som lagrådet uttalat kan sålunda ett svenskt koncernbolag delegera ansvaret för de åtgärder som enligt den föreslagna lagen ankommer på moderbolag till ett svenskt dotterbolag som har det närmaste ansvaret för ledningen av ett sydafrikanskt dotterbolag. Även inom ett svenskt företag kan – allt efter arten av de åtgärder det är fråga om – delegation ske till befattningshavare utanför kretsen av den egentliga företagsledningen under förutsättning att det gäller en person, som har en så ledande och självständig ställning, att han kan göra effektiva insatser inom det svenska företaget för att främja lagenligheten i företagets handlande. Önskemålet i motionen i denna del synes därför vara tillgodosett. Mot bakgrund av vad nu sagts saknas enligt utskottets mening anledning till sådant uttalande av riksdagen som motionärerna föreslagit.

Med de uttalanden utskottet nu gjort med anledning av det här behandlade yrkandet i motionen 2679 saknas enligt utskottets mening skäl för utrikesutskottet att tillstyrka bifall till yrkandet.

### *Straffskalan*

Som angetts i det föregående upptas i den föreslagna 6 § en straffskala som för uppsåtligt brott inrymmer böter eller fängelse i högst två år. Vid grov vårdslöshet är straffet böter eller fängelse i högst sex månader.

Under hänvisning till att lagrådet ifrågasatt om inte straffskalan borde mildras yrkar motionärerna att straffmaximum för uppsåtligt brott bör begränsas till fängelse sex månader och att endast böter skall kunna följa på gärning som skett av grov oaktsamhet.

I anslutning härtill vill utskottet påpeka att den föreslagna lagen i detta

hänseende – liksom f. ö. också i andra hänseenden – är utformad efter mönster av lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner, sanktionslagen (prop. 1971:77, UU 11, rskr 167). Den föreslagna straffskalan överensstämmer med den som upptagits i sanktionslagen. Den har under remissbehandlingen godtagits av riksåklagaren och i övrigt lämnats utan erinran. Också enligt utskottets mening saknas anledning att ge straffskalan annan utformning. Utskottet vill tillägga att behovet av den nu föreslagna lagstiftningen upphör när en resolution eller rekommendation av Förenta nationernas säkerhetsråd ger förutsättningar för tillämpning av sanktionslagen. I en framtid kan sålunda sanktionslagens straffskala komma att bli tillämplig. Detta utgör enligt utskottets mening ett särskilt skäl att inte avvika från vad som föreslagits i propositionen i denna del.

Justitiekommittén föreslår med hänvisning till det anförda att utrikesutskottet avstyrker bifall till det nu behandlade yrkandet i motionen.

### *Förverkandereglerna*

I motionen uttalas att de i det föregående redovisade bestämmelserna i lagförslaget 8 § om förverkande är långtgående och kan visa sig svåra att tillämpa. Under hänvisning till vad en ledamot av lagrådet uttalat anser motionärerna att lagrummet bör utformas mot bakgrund av en undersökning rörande vilken egendom som bör kunna förverkas i samband med brott enligt den föreslagna lagen. Motionärerna yrkar därför att riksdagen skall avslå lagförslaget i denna del och hos regeringen begära förslag till ny reglering i detta hänseende.

Såsom fallet är med straffbestämmelserna är också förverkandereglerna i propositionen utformade efter mönster av motsvarande stadganden i sanktionslagen. De överensstämmer också i väsentliga hänseenden med förverkandebestämmelserna i 36 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken. De allmänna bestämmelserna i 4–12 §§ samma kapitel är här på samma sätt som inom specialstraffrätten i övrigt direkt tillämpliga.

Enligt utskottets mening talar de särskilda skäl som i det föregående ansetts motivera en likartad utformning av straffstadgandena i sanktionslagen och den nu föreslagna lagen för att motsvarande överensstämmelse upprätthålls även beträffande reglerna om förverkande. Detta ligger också i linje med vad som uttalats under remissbehandlingen.

Med hänvisning till det sagda och med beaktande av att de föreslagna förverkandebestämmelserna bygger på brottsbalkens regler i detta hänseende saknas enligt utskottets mening anledning att frångå förslaget i propositionen. Utskottet, som noterat att tre av lagrådets ledamöter lämnat förslaget

utan erinran, föreslår att utrikesutskottet avstyrker bifall till det nu behandlade motionsyrkandet.

Stockholm den 17 maj 1979

På justitieutskottets vägnar  
BERTIL LIDGARD

*Närvarande:* Bertil Lidgard (m), Lisa Mattsson (s), Åke Polstam (c), Eric Jönsson (s), Bertil Johansson (c), Lilly Bergander (s), Gunde Ranekog (c), Håkan Winberg (m), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Ella Johnsson (c), Martin Segerstedt (s), Bonnie Bernström (fp) och Gunnar Ström (s).

### Avvikande mening

av Bertil Lidgard (m) och Håkan Winberg (m), som anser att utskottets yttrande fr. o. m. orden "Lagstiftningsärendet inrymmer" bort ha följande lydelse:

Lagstiftningsärendet inrymmer ett flertal aspekter av rent politisk samt civilrättslig (främst associationsrättslig) och folkrättslig natur, som utförligt har behandlats i propositionen och dess förarbeten. Justitieutskottet inskränker – i enlighet med utrikesutskottets begäran – sina överväganden till de straffrättsliga frågeställningar som tas upp i motionen 2679.

I likhet med vad som framhålls i motionen anser utskottet att det – om den föreslagna lagstiftningen skall genomföras – finns anledning att vidta förändringar i det genom propositionen framlagda lagförslaget.

På de skäl som anförs i motionen anser utskottet sålunda att rekvisitet underlåtenhet bör utgå ur 1 §. I anslutning härtill bör riksdagen för den praktiska tillämpningens skull godta det av motionärerna gjorda uttalandet rörande möjligheterna för koncernledning att delegera beslut rörande investeringar. Enligt utskottets mening bör vidare den jämkning vidtas i straffbestämmelsen i 6 § att fängelse skall kunna ådömas endast i fall av uppsåtligt brott, varvid maximum bestäms till fängelse högst sex månader. Slutligen bör enligt utskottets mening förverkandebestämmelsen i 8 § utgå och nytt förslag till reglering i denna del begäras i enlighet med vad som anförs i motionen.

Sammanfattningsvis föreslår justitieutskottet att utrikesutskottet tillstyrker bifall till motionen 2679 i här behandlade delar.

